

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 mei 2022 en het nader rapport d.d. 6 september 2022, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 maart 2022, nr. 2022000516, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 mei 2022, No. W04.22.0036/l, bied ik U hierbij aan.

In dit nader rapport is het advies van de Afdeling integraal opgenomen in de vorm van gecursiveerde tekst. De aanbevelingen van de Afdeling zijn voorzien van een reactie. Daaronder ga ik eveneens in op de wijzigingen die bij gelegenheid van het nader rapport overigens zijn aangebracht.

Bij Kabinetsmissive van 3 maart 2022, no. 2022000516, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende instelling van een adviescollege voor de algehele verbetering en beheersing van ICT-projecten en informatiesystemen bij de centrale overheid, de politie en de Raad voor de rechtspraak (Wet Adviescollege ICT-toetsing), met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt de permanente instelling van het Adviescollege ICT-toetsing. Het Adviescollege is de opvolger van het Bureau ICT-toetsing (hierna: BIT), dat per 1 januari 2021 tijdelijk is ingesteld bij ministerieel besluit als Adviescollege. Het BIT werd in 2015 opgericht om beter te toetsen of bij de start van een ICT-project door de ministeries werd

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voldaan aan een aantal cruciale eisen. Het Adviescollege krijgt in het voorstel twee taken: enerzijds adviseert het Adviescollege over ICT-projecten en informatiesystemen, anderzijds voorziet het Adviescollege in kennisoverdracht en kennisbevordering.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de onafhankelijke positionering van het Adviescollege. Zij acht positionering binnen het Ministerie van BZK in de rede liggen, in tegenstelling tot positionering als onafhankelijk adviescollege. De Afdeling wijst erop dat voor de doelen die de regering beoogt te bereiken, geen wet nodig is. Indien er desondanks voor gekozen wordt om het wetsvoorstel in procedure te brengen, maakt de Afdeling een opmerking uit oogpunt van wetgevingskwaliteit over de mate van juridisering, respectievelijk overregulering. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

a. Achtergrond

Het voorstel regelt de instelling van het Adviescollege ICT-toetsing. Het Adviescollege ICT-toetsing is per 1 januari 2021 tijdelijk ingesteld bij ministerieel besluit als de opvolger van het Bureau ICT-toetsing (hierna: BIT).² Het BIT was voor 1 januari 2021 een ambtelijk bureau met een onafhankelijke toezichtraad. Het BIT werd in 2015, naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Elias over ICT-projecten bij de overheid,³ opgericht om beter te toetsen of bij de start van een ICT-project door de ministeries werd voldaan aan een aantal cruciale eisen. In 2018 werd de advisering van het BIT uitgebreid naar ICT-projecten bij de politie en de Raad voor de Rechtspraak.

Hoewel de gedachte was dat het BIT na 5 jaar zou kunnen worden opgeheven, bleef de behoefte aan toetsing door het BIT ook na deze periode bestaan. Naar aanleiding van diverse evaluaties werd daarom besloten om het BIT een permanente status te geven en het om te vormen tot een onafhankelijk adviescollege.⁴ Het BIT verkreeg deze status in 2020 met het Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing.⁵ Het Instellingsbesluit overbruggt de periode tot de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel, en vervalt per 1 januari 2023.

b. Taken van het college

Het Adviescollege krijgt met het voorstel verschillende taken opgedragen. Het Adviescollege kan op verzoek of uit eigen beweging advies uitbrengen over ICT-projecten en informatiesystemen.⁶ Naast deze advisering heeft

² Besluit van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 november 2020, nr. 2020-0000688882, houdende instelling van het Adviescollege ICT-toetsing (Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing).

³ Kamerstukken II 2014/15, 33 326, nr. 5.

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

⁵ Stcrt. 2020, 61747.

⁶ Voorgesteld artikel 7, eerste lid, sub a. Een ICT-project is een project of programma, of projecten of programma's met onderlinge samenhang, waarvan de kosten over de gehele looptijd ten minste € 5 miljoen bedragen. Een informatiesysteem is een samenhangend geheel van gegevensverzamelingen, procedures, processen en programmatuur, als ook de voor het informatiesysteem getroffen voorzieningen voor opslag, verwerking en communicatie.

het Adviescollege tot taak te voorzien in kennisoverdracht en kennisbevordering binnen het CIO-stelsel van de centrale overheid.⁷

Het Adviescollege kan verschillende typen adviezen uitbrengen. Een advies kan zien op:

- 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 geven over de mate van beheersbaarheid; en*
- 3 de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderhoud- en beheeractiviteiten van een informatiesysteem.⁸*

Het Adviescollege kan advies uitbrengen op verzoek van verschillende instanties. De Eerste of Tweede Kamer en de verantwoordelijke Minister kunnen verzoeken om alle typen adviezen. De Minister en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn daarnaast verplicht een type 2-advies te vragen voor aanvang van ICT-projecten. Anders dan nu het geval is, kunnen zbo's, de politie en de Raad voor de rechtspraak bovendien rechtstreeks aan het Adviescollege verzoeken om type 2- en type 3-adviezen. Zowel de Minister die verantwoordelijk is voor de ICT-voorziening, als een zbo, kan het Adviescollege ook verzoeken om nader advies over de risico's en slaagkans van een ICT-project dat is gestart.⁹ Daarnaast kan het Adviescollege uit eigen beweging een type 2- en type 3-advies uitbrengen, maar niet over een ICT-project of informatiesysteem van de politie of de Raad voor de rechtspraak.

Het Adviescollege bepaalt zelf welke verzoeken om advies in behandeling worden genomen, na overleg met de partij die de adviesaanvraag heeft gedaan en de betrokken Minister.¹⁰ Voordat het Adviescollege een advies vaststelt, wordt de Minister of een zbo, de politie of de Raad voor de rechtspraak in staat gesteld om binnen twee weken te reageren op een concept.¹¹ Als een advies niet wordt opgevolgd, wordt dat met redenen omkleed meegedeeld aan het parlement.¹² Het Adviescollege kan een naschrift uitbrengen over de maatregelen die zijn voorgesteld ter opvolging van een advies.¹³

2. Onafhankelijke positionering

Met het wetsvoorstel krijgt het Adviescollege een permanente status en wordt het op afstand van de Minister geplaatst.¹⁴ Reden daartoe is, blijkens een Kamerbrief uit 2019, dat de positionering van het BIT als dienstonderdeel van BZK in theorie een risico op belangenconflicten in

⁷ Voorgesteld artikel 7, eerste lid, sub b. De centrale overheid wordt in het voorstel gedefinieerd als «de ministeries, de krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 4 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de politie en de Raad voor de rechtspraak» (voorgesteld artikel 1). In het Instellingsbesluit werd de taak tot kennisoverdracht en -bevordering al geëxpliciteerd.

⁸ Voorgesteld artikel 7, eerste lid, sub a, onder 1, 2 en 3. Het BIT bracht alleen type 2-adviezen uit. Het Adviescollege heeft sinds 1 januari 2021 ook de taak gekregen te adviseren over type 3 (artikel 2, tweede lid, sub a, onder 2 Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing). Het type 1-advies is een nieuwe taak.

⁹ Voorgesteld artikel 11, vijfde lid.

¹⁰ Voorgesteld artikel 8, eerste lid.

¹¹ Voorgesteld artikel 8, tweede lid.

¹² Voorgesteld artikel 11, vierde lid. Dit is niet van toepassing op een ICT-project of een informatiesysteem van de Raad voor de rechtspraak.

¹³ Voorgesteld artikel 8, zesde lid.

¹⁴ Het Adviescollege ICT-toetsing valt niet onder de Kaderwet adviescolleges, omdat de wet ziet op adviescolleges die adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. Wel wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de Kaderwet (memorie van toelichting, paragraaf 3).

zich kan meedragen. Volgens de toelichting wordt met het verder op afstand plaatsen als onafhankelijk adviescollege deze theoretische belangenverstrengeling voorkomen en kan het Adviescollege zijn kritische rol zonder last en ruggespraak vervullen.¹⁵ De Minister van BZK draagt zo niet de verantwoordelijkheid over de inhoud van de adviezen, maar wel over de wetgeving die nodig is voor de instelling en taakopdracht van het Adviescollege – de Minister is, zo meldt de toelichting, stelselverantwoordelijk.¹⁶

De Afdeling merkt op dat met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid het uitgangspunt van de regering is terughoudend te zijn bij de wettelijke instelling van nieuwe onafhankelijke instanties.¹⁷ In dat licht wijst de Afdeling op onderzoeken in 2018 en 2019 naar het BIT, waarbij ook de positionering van het BIT is betrokken.¹⁸ Het rapport over de governance van informatievoorziening binnen het Rijk concludeerde dat positionering binnen BZK en positionering bij de Auditdienst Rijk mogelijk zijn; oprichting van een onafhankelijk adviescollege zou leiden tot onnodige versnippering van toetsing en toezicht.¹⁹

Het evaluatierapport concludeerde dat er geen alternatief is dat evident beter is dan de bestaande positionering binnen BZK.²⁰ Bovendien bleek uit de evaluatie dat in theorie positionering binnen BZK de onafhankelijkheid van het BIT zou kunnen beperken, maar dat in de praktijk het BIT sterk onafhankelijk opereerde.²¹ In dit licht benadrukt de Afdeling dat, zoals bij het BIT het geval was, onafhankelijke advisering goed mogelijk is in een positie waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid wel ten volle geldt.²²

Tijdens een parlementair debat over de toekomst en functie van het BIT heeft de Tweede Kamer benadrukt dat het belang hecht aan onafhankelijke advisering.²³ Naar aanleiding hiervan en de verrichte onderzoeken heeft de Minister ervoor gekozen om het BIT op afstand te plaatsen, zodat (theoretische) belangenverstrengeling wordt voorkomen en het parlement rechtstreeks toegang heeft tot het Adviescollege.²⁴

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 25 268, nr. 83. Zie ook het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.20.0135/I), Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78 (bijlage), punt 4.3; en het advies van de Afdeling advisering van 4 mei 2022 over de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal (W.16.21.0337).

¹⁸ AEF, Evaluatie Bureau ICT-Toetsing (Eindrapport), 2018, en ABDTopConsult, IV en overheid: de pubertijd voorbij? Op weg naar volwassenheid, 2019 (bijlagen bij Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 656). Zie ook het rapport van TwynstraGudde, BIT-beleidsdoorlichting, 2019, dat echter niet inhoudelijk ingaat op de positionering.

¹⁹ ABDTopConsult, IV en overheid: de pubertijd voorbij? Op weg naar volwassenheid, 2019, p. 26.

²⁰ AEF, Evaluatie Bureau ICT-Toetsing (Eindrapport), 2018, hoofdstuk 5.2.

²¹ AEF, Evaluatie Bureau ICT-Toetsing (Eindrapport), 2018, hoofdstuk 5.2.1.

²² AEF, Evaluatie Bureau ICT-Toetsing (Eindrapport), 2018, hoofdstuk 5.1, en ABDTopConsult, IV en overheid: de pubertijd voorbij? Op weg naar volwassenheid, 2019, p. 24.

²³ Zie in het bijzonder Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 619 (verslag van een algemeen overleg).

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 656, p. 6–7. De criteria die de Minister heeft gehanteerd zijn blijkens de Kamerbrief van 20 september 2019 (i) onafhankelijkheid van het BIT, (ii) samenhang met andere i-sturingsmaatregelen, (iii) aansturing van het BIT, (iv) toegang BIT-Tweede Kamer, (v) juridische grondslag, en (vi) doelmatigheid (Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 635). Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 26 643, nr. 716.

De Afdeling is zich bewust van de geuite zorgen over onafhankelijkheid, maar wijst erop dat het BIT in de praktijk – binnen het ministerie – onafhankelijk functioneerde en adviseerde.²⁵ Onafhankelijke en onpartijdige advisering is onderdeel van het ambtelijk vakmanschap en vereist niet per definitie dat een organisatie op afstand wordt geplaatst.²⁶ Wel is nodig dat het organisatorisch goed wordt verankerd – binnen het ministerie – en dat zorg wordt gedragen voor een open organisatiecultuur en veilig werkklimaat.²⁷ Deze positionering laat onverlet dat vastgelegd kan worden dat het parlement toegang kan krijgen tot het Adviescollege en tot de gegeven adviezen en rapportages.

De taken van het Adviescollege sluiten bovendien nauw aan bij de verantwoordelijkheden van de Minister.²⁸ Dit betreft enerzijds de taak tot toetsing en advisering. Dit ziet niet alleen op het «klassieke» BIT-advies over de risico's en slaagkansen van een voorgenomen ICT-project (type 2), maar ook op de advisering over informatiesystemen in een vroegtijdig stadium van beleidsontwikkeling (type 1), en over andere aspecten van de levenscyclus van bestaande informatiesystemen (type 3).²⁹ Anderzijds betreft het de taak te voorzien in kennisoverdracht en kennisbevordering: dit is essentieel voor het stimuleren van het lerend vermogen binnen het CIO-stelsel.³⁰ Beide taken dragen zo bij aan het goed en betrouwbaar functioneren van de overheid, en zijn sterk verweven met het CIO-stelsel.³¹

Gelet op de sterke koppeling tussen deze taken van het Adviescollege, het CIO-stelsel en de brede verantwoordelijkheden van de Minister van BZK acht de Afdeling het aangewezen dat de taken van het Adviescollege onder de volle ministeriële verantwoordelijkheid vallen, en dit binnen het Ministerie van BZK te positioneren.³²

De Afdeling merkt op dat voor de doelen die de regering beoogt te bereiken, geen wet nodig is. De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel te heroverwegen.

²⁵ AEF, Evaluatie Bureau ICT-Toetsing (Eindrapport), 2018; ABDTopConsult, IV en overheid: de pubertijd voorbij? Op weg naar volwassenheid, 2019; TwynstraGudde, BIT-beleidsdoorlichting, 2019 (bijlagen bij Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 656).

²⁶ De Afdeling heeft eerder gepleit voor herijking van deze ambtelijke waarden (zie advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.20.0135/I), Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78 (bijlage), punt 4.6).

²⁷ Zo worden er in de rapporten verschillende opties genoemd voor positionering binnen het Ministerie van BZK. Zie met betrekking tot de procedurele vereisten AEF, Evaluatie Bureau ICT-Toetsing (Eindrapport) 2018, hoofdstuk 5.1 en aanbeveling 7 om de richtlijnen aan te scherpen die de onafhankelijkheid van de medewerkers waarborgden (bijlage 2, p. 2 bij Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 656). Het BIT en de Toezichtraad hadden deze aanbeveling ook opgevolgd. Zie met betrekking tot de open organisatiecultuur en veilig werkklimaat het advies van de Afdeling advisering van 17 maart 2021 over de wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders (W04.20.0486/I), Kamerstukken II 2020/21, 35 851, nr. 4, punt 2.

²⁸ Verantwoordelijkheden zoals neergelegd met de wijziging van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011, Stb. 2018, 354, en het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021, Stcrt. 2020, 62488.

²⁹ De toelichting noemt hier dat het type 1 ook betrekking heeft 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 (memorie van toelichting, paragraaf 5).

³⁰ Vergelijk ook de memorie van toelichting, paragraaf 5, en de nota van toelichting bij het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021, Stcrt. 2020, 62488.

³¹ Zie in deze zin ook Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 707 (verslag van een algemeen overleg).

³² Memorie van toelichting, paragraaf 4; zie ook de nota van toelichting bij het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst.

De Afdeling acht positionering van het Adviescollege ICT-toetsing (hierna: het Adviescollege) binnen het Ministerie van BZK wenselijk, in plaats van positionering als onafhankelijk adviescollege op afstand. Het kabinet is niettemin van oordeel dat het Adviescollege wettelijk verankerd moet worden als onafhankelijk adviescollege op afstand.

Voor een onderbouwing van dit oordeel dient eerst aandacht te worden besteed aan de voorganger van het Adviescollege; het Bureau ICT-toetsing (hierna: het BIT). Het BIT was een ambtelijk bureau gevestigd binnen BZK. Er zijn meerdere onderzoeken geweest naar het BIT waarin aandacht is besteed aan de positionering.³³ Uit het evaluatie-rapport van 2018 over het BIT kwam naar voren dat deze positionering in theorie de onafhankelijkheid kan beperken.³⁴ De Afdeling stelt dat positionering binnen het Ministerie van BZK mogelijk is mits het Adviescollege organisatorisch goed wordt verankerd binnen het ministerie. Desondanks weegt het criterium van onafhankelijkheid, in wezen én in schijn, zodanig zwaar dat het kabinet niet terug wil naar een situatie waarin het Adviescollege binnen BZK wordt geplaatst. Dit heeft de Staatssecretaris van BZK in de brief van 20 december 2019 ook met de Tweede Kamer gedeeld.³⁵ Hierbij benadrukt het kabinet dat het zeer onwenselijk is als het onafhankelijk functioneren van het Adviescollege een punt van discussie zou blijven. Het op afstand plaatsen van het Adviescollege voorkomt deze discussie. Het argument van onafhankelijkheid van het Adviescollege, in wezen én in schijn, speelt te meer nu het Ministerie van BZK zelf ook grote informatiesystemen of ICT-projecten ontwikkelt of daarbij nauw betrokken is. Daarover wordt advies gevraagd aan het Adviescollege; zowel door de ministers zelf als door de Staten-Generaal. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht (DSO) waar het Adviescollege op 14 februari 2022 over heeft geadviseerd op verzoek van de voorzitter van de Eerste Kamer.³⁶ Wanneer over dergelijke systemen zou worden geadviseerd door leden van een adviescollege die onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK werkzaam zijn, kan de schijn bestaan dat van onafhankelijke advisering geen sprake is.

De Afdeling verwijst verder naar het uitgangspunt dat terughoudend moet worden omgegaan met het bij wet instellen van nieuwe onafhankelijke instanties omdat dit gevolgen kan hebben voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit is in algemene zin ook het standpunt van het kabinet.³⁷ De beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid kan slechts indien daar goede redenen tegenover staan, omdat de parlementaire controle hiermee kan worden beperkt. Ten aanzien van dit adviescollege acht het kabinet dat de redenen voldoende zwaarwegend zijn om het Adviescollege een wettelijke positie te geven. Niet alleen wordt het Adviescollege hiermee op afstand geplaatst, ook kan het Adviescollege daardoor niet lichtvaardig worden opgeheven, omdat dit immers een nieuw wetsvoorstel zou vergen. Het kabinet vindt dit passend gelet op het onderwerp waar het Adviescollege over adviseert. De snelheid waarmee digitale ontwikkelingen in de samenleving elkaar op blijven volgen, stellen de rijksdienst continu voor de opgave om de ICT te verbeteren en te innoveren om zo toegevoegde waarde te blijven creëren voor de

³³ AEF, Evaluatie Bureau ICT-Toetsing (Eindrapport), 2018, en ABDTopConsult, IV en overheid: de pubertijd voorbij? Op weg naar volwassenheid, 2019 (bijlagen bij Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 656).

³⁴ AEF, Evaluatie Bureau ICT-Toetsing (Eindrapport), 2018, hoofdstuk 5.2.1.

³⁵ Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 656.

³⁶ Het advies is te raadplegen op <https://www.adviescollegeicttoetsing.nl/documenten/publicaties/2022/02/14/advies-digitaal-stelsel-omgevingswet>.

³⁷ Nader rapport over Advies advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, punt 2.2 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, bij 35 570, nr. 47).

dienstverlening aan de burger en ook de rijksorganisatie zelf. Het Adviescollege zal in de voorzienbare toekomst uiterst relevant blijven om ervoor te zorgen dat die verbeteringen en innovaties niet ondoordacht gebeuren, maar dat risico's beheersbaar blijven en de slagingskansen ervan wordt vergroot. Daarnaast neemt het Adviescollege geen besluiten, er wordt enkel geadviseerd. Besluitvorming over informatiesystemen en ICT-projecten ligt bij de initiërende partijen daarvan. De ministeriële verantwoordelijkheid van de verschillende ministers geldt onverkort ten aanzien van de beslissingen die zij op het gebied van ICT maken in het algemeen en meer specifiek ten aanzien van de kabinetsreacties op de adviezen van het Adviescollege.

De Afdeling acht het verder ook aangewezen om het Adviescollege binnen het Ministerie van BZK te plaatsen omdat het Adviescollege de taak heeft te voorzien in kennisoverdracht en kennisbevordering. Deze taak heeft een sterke koppeling met de brede verantwoordelijkheden van de Minister van BZK binnen het CIO-stelsel.

Een Adviescollege dat op afstand van het ministerie is geplaatst kan deze taak echter ook uitvoeren en het kan zelfs een belangrijke toevoeging zijn op de verantwoordelijkheden van de Minister van BZK. Het Adviescollege kan namelijk ter uitvoering van deze taak het CIO-beraad algemene aanbevelingen doen vanuit de kennis en ervaringen die bij eerdere advisering is opgedaan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om 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. Wanneer deze taak wordt uitgevoerd door een onafhankelijk adviescollege dat op afstand is geplaatst, kan dit college ook vrijuit onderwerpen agenderen die het Ministerie van BZK betreffen. De Minister van BZK heeft vervolgens een belangrijke rol in hoe met deze aanbeveling zal worden omgegaan, bijvoorbeeld door wijzigingen in beleid.

De Afdeling merkt vervolgens op dat voor de doelen die de regering beoogt te bereiken geen wet nodig is.

Gelet op de keuze om het Adviescollege niet binnen BZK te willen plaatsen, ziet het kabinet, in reactie op het advies van de Afdeling, een permanente verlenging van het Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing (hierna: het Instellingsbesluit) als enig denkbaar alternatief voor een wet.³⁸ In dat geval heeft het Adviescollege immers ook permanent een onafhankelijke positie ten opzichte van BZK, net zoals met het wetsvoorstel het geval zal zijn. Dit alternatief is echter niet geschikt om *alle* doelen van het kabinet te bereiken. Anders dan nu is geregeld in het Instellingsbesluit, bevat het wetsvoorstel een bepaling op grond waarvan krachtens publiekrecht ingestelde zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 4 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: zbo's) verplicht worden voor aanvang van een ICT-project van meer dan € 5 miljoen het Adviescollege om advies te vragen over de risico's en slaagkansen van het voorgenomen ICT-project.³⁹ Een dergelijke norm toevoegen aan het Instellingsbesluit is niet mogelijk, omdat de kaderstellende bevoegdheid van de Minister van BZK op het gebied van ICT volgt uit het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst.⁴⁰ Deze bevoegdheid ziet op de eenheid,

³⁸ Staatscourant 2020, 61747. Het Instellingsbesluit vervalt op 1 januari 2023.

³⁹ Het voorgestelde artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 2°.

⁴⁰ Zie de toelichting op artikel 4 van het Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing (Staatscourant 2020, 61747).

de kwaliteit of de efficiënte van de bedrijfsvoering en de informatiesystemen van de ministeries.⁴¹ Daaronder worden de zbo's niet gerekend.⁴² Het opleggen van een verplichting voor zbo's om advies te vragen is wenselijk, omdat bij de uitvoering van publieke taken vaak juist bij uitstek grote informatiesystemen zijn gemoeid. Aan de vernieuwing of het onderhoud en beheer van deze informatiesystemen kunnen risico's verbonden zijn, als het bijvoorbeeld gaat om de haalbaarheid van een ICT-project of de effecten van de publieke taak op de samenleving. Veel van deze publieke taken worden uitgevoerd door zbo's. Denk hierbij aan het CAK, onder andere belast met het vaststellen en innen van wettelijk verplichte eigen bijdrages bij burgers, of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) als het gaat om de uitvoering van verschillende werknemersverzekeringen. De zbo's zijn daarnaast vertegenwoordigd in het CIO-stelsel. De door het Adviescollege uitgebrachte adviezen aan de zbo's kunnen daardoor ook bijdragen aan het lerend vermogen van het gehele stelsel.

Alles overwegende vindt het kabinet het het meest wenselijk om het Adviescollege op afstand van BZK te positioneren en acht het kabinet een wetsvoorstel de enige mogelijkheid om alle gewenste doelen te bereiken. Met dit wetsvoorstel komt er een toekomstbestendig en onafhankelijk adviescollege met een sterke positie dat vertrouwd kan worden en een grote bijdrage kan leveren aan het CIO-stelsel.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

3. Wetgevingskwaliteit en mate van juridisering en regulering

a. Voorkomen van het onnodig juridiseren van verhoudingen

Ten aanzien van twee onderwerpen rijst de vraag of hiervoor een wettelijke regeling noodzakelijk is. Het betreft ten eerste bepalingen die zien op verhoudingen die, in de regel, geen juridisering vereisen. In de wet is gekozen aangelegenheden zoals overlegplichten,⁴³ het overleggen van afschriften van adviezen,⁴⁴ en de mogelijkheid tot reactie op bevindingen en conceptadviezen⁴⁵ te verheffen tot juridische plichten.

De Afdeling merkt hierover het volgende op. Zij wijst er allereerst op dat de bepalingen de bewegingsruimte van het Adviescollege kunnen beperken. Hier zit ook spanning tussen enerzijds het nagestreefde doel van onafhankelijkheid van positionering en anderzijds het opnemen van al deze bepalingen, waarmee het Adviescollege alsnog onder de invloedssfeer van de Minister wordt geplaatst. Bovendien rijst de vraag of dit niet leidt tot een cultuur waarin verhoudingen verworden tot juridische plichten, waarbij onduidelijk is in welke noodzaak de juridisering van deze verhoudingen voorziet en waarbij de regelingen inboeten aan duidelijkheid en eenvoud.⁴⁶ Daarnaast wijst de Afdeling erop dat deze bepalingen materieel beperkte betekenis hebben, omdat uit deze bepalingen geen afdwingbare rechten of verplichtingen voortvloeien.

⁴¹ Artikel 2, eerste lid, van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst.

⁴² Zie de toelichting bij artikel 2 van het Besluit van 20 januari 2011, houdende regeling inzake de bevoegdheden met betrekking tot de inrichting van de organisatie en bedrijfsvoering in de rijksdienst (Staatsblad 2011, 18) waarin wordt gesteld dat het Coördinatiebesluit niet ziet «op de deelname van zelfstandige bestuursorganen aan de rijksbrede voorzieningen op het terrein van de bedrijfsvoering. Daarvoor is een wettelijke voorziening vereist.»

⁴³ Zie artikel 7, derde lid (enkel voor wat betreft de overlegverplichting), artikel 7, vijfde lid en artikel 8, eerste lid.

⁴⁴ Zie artikel 8, vierde lid, artikel 8, vijfde lid, en artikel 11, zesde lid.

⁴⁵ Zie artikel 8, tweede lid.

⁴⁶ Zie aanwijzing 2.6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Afdeling adviseert daarom te heroverwegen of het in het kader van deze wet noodzakelijk is de verhoudingen te juridiseren, en zo nodig het voorstel aan te passen.

Het kabinet kan zich vinden in de opmerkingen van de Afdeling dat onnodig juridiseren van verhoudingen moet worden voorkomen. Bovendien is het niet de bedoeling dat dit wetsvoorstel leidt tot een cultuur waarin verhoudingen verworden tot juridische plichten. Onderling vertrouwen tussen de partijen binnen het CIO-stelsel leidt tot een vruchtbaardere samenwerking dan het opleggen van juridische verplichtingen kan bewerkstelligen. Het advies van de Afdeling op dit punt heeft er dan ook toe geleid dat het wetsvoorstel is aangepast. De bepalingen die zien op een verplicht overleg tussen het Adviescollege en het betrokken ministerie, zbo, de politie of de Raad voor de rechtspraak vóór advisering zijn naar aanleiding van het advies komen te vervallen. Ook vervalt het merendeel van de bepalingen in het wetsvoorstel die zien op het versturen van afschriften van adviesaanvragen en uitgebrachte adviezen. Alleen de bepaling die ziet op het versturen van een afschrift van een advies dat is uitgebracht aan een van beide kamers der Staten-Generaal blijft behouden.⁴⁷ Artikel 22 van de Kaderwet adviescolleges bevat namelijk een gelijksoortige bepaling. Daarbij wordt aangesloten. Deze bepaling is van belang zodat de Minister op de hoogte is van een uitgebracht advies en daar vervolgens, indien daar aanleiding voor is, een reactie op kan formuleren richting de Staten-Generaal.

Het kabinet acht de verhoudingen tussen het Adviescollege en de overige deelnemers van het CIO-stelsel voldoende sterk om de hiervoor genoemde geschrapte bepalingen niet juridisch vast te hoeven leggen. Dit neemt niet weg dat het de aangewezen weg is om met alle partners in het CIO-stelsel het gesprek te blijven voeren, omdat hiermee de kwaliteit van de adviezen alleen maar kan worden verhoogd. Hoewel de bepaling vervalt op grond waarvan de betrokken organisatie waar een advies betrekking op heeft twee weken de tijd krijgt om te reageren op een conceptadvies van het Adviescollege, blijft het uitgangspunt dat partijen zich zullen inspannen om in redelijkheid te reageren op een conceptadvies binnen de termijn die het Adviescollege daarvoor stelt. Om er verder voor te zorgen dat de adviezen antwoord bieden op de vragen die leven bij de aanvragende organisaties, is het noodzakelijk dat er goed contact is tussen het Adviescollege en de verschillende actoren in het CIO-stelsel. Werkafspraken hieromtrent binnen het CIO-stelsel kunnen hieraan bijdragen. De memorie van toelichting is overeenkomstig het vorenstaande gewijzigd.

b. Verhouding tussen het voorstel en de Kaderwet adviescolleges

Het wetsvoorstel bevat ook een tweede groep bepalingen waarvan de opname heroverwogen dient te worden. Dit ziet op onderwerpen die reeds in de Kaderwet adviescolleges zijn geregeld. De toelichting bij het voorstel geeft aan zo veel mogelijk te willen aansluiten bij de algemene regels van de Kaderwet adviescolleges. Het doel van de Kaderwet adviescolleges is uniformeren, omdat een «wildgroei van regelingen zonder een heldere en deugdelijke motivering, afbreuk doet aan de normatieve waarde van de regelgeving», aldus de toelichting bij de Kaderwet.⁴⁸ De Afdeling onderschrijft de waarde van een uniform kader.

⁴⁷ Het voorgestelde artikel 8, derde lid.

⁴⁸ Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, p. 3.

De Afdeling merkt echter op dat onduidelijk is waarom ervoor gekozen is een aantal bepalingen die reeds staan vermeld in de Kaderwet letterlijk over te nemen in het wetsvoorstel in plaats van te volstaan met een verwijzing naar deze artikelen in de Kaderwet adviescolleges.⁴⁹ Die vraag dringt zich in het bijzonder op, omdat in de voorgestelde artikelen 10 en 12 wel is gekozen met de laatstgenoemde optie te volstaan. De verwijzing naar artikelen in de Kaderwet geniet de voorkeur in het licht van de benodigde uniformiteit, en heeft bovendien als voordeel dat bij een wijziging in de Kaderwet adviescolleges de voorliggende bepalingen ook automatisch wijzigen, wat de uniformiteit bevordert.

De Afdeling merkt terecht op dat onduidelijk is waarom ervoor is gekozen om een aantal bepalingen uit de Kaderwet adviescolleges over te schrijven in plaats van te volstaan met een verwijzing naar deze artikelen.

Vooropgesteld moet worden dat de Kaderwet adviescolleges alleen van toepassing is op een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft het kabinet te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk.⁵⁰ Het Adviescollege geeft dergelijke adviezen niet. Het wetsvoorstel kent bevoegdheden toe om te adviseren over informatiesystemen en ICT-projecten. De Kaderwet adviescolleges is dan ook niet van toepassing.

Het voorgaande wil niet zeggen dat inhoudelijk geen aansluiting kan worden gezocht bij de Kaderwet adviescolleges. Dat dient waar mogelijk ook te worden gedaan. Het kabinet kan zich vinden in de opmerkingen van de Afdeling dat het in die gevallen voorkeur verdient om direct te verwijzen naar de betreffende bepalingen uit de Kaderwet adviescolleges in plaats van het opnemen van overeenkomstig geformuleerde artikelen in het wetsvoorstel. Waar mogelijk is het wetsvoorstel op dit punt gewijzigd. Het vijfde lid, zesde, en zevende lid, van het voorgestelde artikel 2 zijn vervangen door een verwijzing naar de artikelen 11, derde lid, en 12, eerste lid en derde lid, van de Kaderwet adviescolleges.⁵¹ Het betreft hier een wetstechnische wijziging in overeenstemming met het advies van de Afdeling. In het geval van het voorgestelde artikel 13 is, anders dan de Afdeling adviseert, niet gekozen voor een verwijzing naar de Kaderwet adviescolleges omdat de gekozen formulering nu juist helder maakt dat het gaat om een evaluatie na vier jaar en dat deze evaluatie *doorlopend* plaats dient te vinden elke vier jaar. Hierbij is aangesloten bij aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁵² De memorie van toelichting is overeenkomstig de hiervoor genoemde wijzigingen aangepast.

⁴⁹ Zie voorgesteld artikel 2, vijfde lid, en artikel 11, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges; voorgesteld artikel 2, zesde lid, en artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges; voorgesteld artikel 2, zevende lid, en artikel 12, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges; en voorgesteld artikel 13 en artikel 30 van de Kaderwet adviescolleges.

⁵⁰ Artikel 1, onder a, Kaderwet adviescolleges.

⁵¹ Het voorgestelde artikel 2, vijfde lid.

⁵² Staatscourant 2022, 5649.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat onduidelijk is waarom in bepaalde gevallen is gekozen af te wijken van de regeling in de Kaderwet terwijl het streven is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Kaderwet.⁵³ Op deze afwijkingen wordt in de toelichting bij de wet niet of onvoldoende ingegaan. De Afdeling acht het wenselijk dat afwijkingen van de «hoofdregels» uit de Kaderwet uitlegbaar en deugdelijk gemotiveerd zijn. Ook acht de Afdeling het wenselijk dat als bepalingen (gedeeltelijk) afwijken van de Kaderwet wordt verwezen naar de betreffende bepaling in de Kaderwet en expliciet wordt aangegeven voor welk deel hiervan wordt afgeweken.⁵⁴

De Afdeling adviseert het voorstel en de toelichting op deze punten te wijzigen.

Tot slot stelt de Afdeling dat het in sommige gevallen onduidelijk is waarom ook inhoudelijk is afgeweken van de Kaderwet adviescolleges. Ten eerste gaat het hierbij om de bepaling dat herbenoeming eenmaal voor ten hoogste vier jaar mogelijk is, terwijl de Kaderwet stelt dat herbenoeming tweemaal en telkens voor ten hoogste vier jaar mogelijk is. Het kabinet heeft bewust gekozen voor een eenmalige herbenoeming, omdat digitale ontwikkelingen in de samenleving snel gaan en dat de urgentie voor actuele expertise in het college vergroot. Vijf jaar geleden was privacy-expertise actueel, nu is expertise over algoritmes wenselijk. Ten tweede was ervoor gekozen om, anders dan de Kaderwet stelt, benoeming, schorsing en ontslag wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden via een besluit van de Minister van BZK, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad, plaats te laten vinden. Deze keuze was gebaseerd op het Instellingsbesluit. De Kaderwet adviescolleges bepaalt echter dat deze procedures bij koninklijk besluit plaatsvinden. Om de Kaderwet te volgen waar mogelijk, is het wetsvoorstel aangepast zodat benoeming en ontslag bij koninklijk besluit plaatsvindt.⁵⁵ Ten derde is gekozen om in het voorgestelde artikel 6, derde lid, te verduidelijken dat het de Minister van BZK is die, na overleg met de voorzitter van het Adviescollege, een arbeidsovereenkomst met de secretaris en de andere medewerkers van het secretariaat sluit, wijzigt en beëindigt. Zonder deze verduidelijking zou strikte toepassing van artikel 15, vijfde lid, van de Kaderwet adviescolleges tot het idee kunnen leiden dat «Onze Minister die het aangaat» deze rechtshandeling dient te verrichten.⁵⁶ De aanduiding «Onze Minister die het aangaat» is op grond van artikel 1 van het wetsvoorstel echter de Minister die de eerste ondertekenaar is van de wet of lagere regelgeving bij welke een zelfstandig bestuursorgaan is ingesteld. Dit is niet in alle gevallen de Minister van BZK. De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande gewijzigd.

⁵³ Zie voorgesteld artikel 2, vierde lid («herbenoeming kan eenmaal voor ten hoogste vier jaar»), en artikel 11, tweede lid («herbenoeming kan tweemaal en telkens voor ten hoogste vier jaar»), van de Kaderwet adviescolleges; voorgesteld artikel 3 («in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad») en artikel 13 («bij koninklijk besluit») van de Kaderwet adviescolleges; voorgesteld artikel 5 («voor de uitvoering of voorbereiding van bepaalde adviezen») en artikel 16 (ter voorbereiding van een of meer adviezen) van de Kaderwet adviescolleges; en voorgesteld artikel 6, derde lid («met dien verstande dat voor Onze Minister wordt gelezen: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties») en artikel 15, vijfde lid («Onze Minister») jo. artikel 1 («Onze Minister: Onze Minister wie het aangaat») van de Kaderwet adviescolleges.

⁵⁴ Zie ter illustratie voorgesteld artikel 12.

⁵⁵ De tekst van het voorgestelde artikel 2, vijfde lid, is gewijzigd en in artikel 3 is een verwijzing opgenomen naar artikel 13 van de Kaderwet adviescolleges.

⁵⁶ Artikel 15, vijfde lid, van de Kaderwet adviescolleges gebruikt immers de definitiebepaling «Onze Minister» die op grond van artikel 1, onder a, van de Kaderwet adviescolleges is vastgesteld als «Onze Minister wie het aangaat».

Alles overwegend komt de Afdeling tot de conclusie dat voor de doelen die de regering beoogt te bereiken, geen wet nodig is. Indien er desondanks voor gekozen wordt om het wetsvoorstel in procedure te brengen, dient het uit een oogpunt van wetgevingskwaliteit te worden aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Bij gelegenheid van het nader rapport zijn ook overigens redactionele verbeteringen in de memorie van toelichting aangebracht. Verder is een wetstechnische verbetering aangebracht.⁵⁷

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

⁵⁷ In het voorgestelde artikel 6, derde lid, is «overeenkomstige» toegevoegd.