

Vergaderjaar 2019–2020

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 691

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 9 juni 2020

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 20 december 2019 houdende de Beleidsreactie onderzoeken IV-Governance Rijk en besluit toekomst BIT (Kamerstuk 26 643, nr. 656).

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft deze vragen beantwoord bij brief van 8 juni 2020. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

1

Op welke manier is het CIO-stelsel versterkt?

Zoals aangegeven in mijn brief van 20 december 2019¹ wordt het CIO-stelsel versterkt met diverse maatregelen, zoals een Besluit CIO-stelsel Rijksdienst waarin de rollen, taken en bevoegdheden van actoren binnen het stelsel worden verhelderd en geformaliseerd. De toegekende permanente status voor het Bureau ICT-Toetsing (BIT), dat ook onderdeel uitmaakt van het CIO-stelsel, draagt ook bij aan deze versterking omdat hiermee de onafhankelijke externe toetsing van ICT-projecten structureel wordt geborgd. De voorgenomen versterking van de kennis- en adviesfunctie voor het stelsel bij Directie CIO Rijk draagt hier tenslotte ook aan bij.

2

Hoe is het CIO geborgd?

In 2016 is er een profiel voor departementale CIO-offices vastgesteld. De verschillende functies uit dat profiel worden nu geformaliseerd in het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst. Het CIO-beraad, waarin zowel departementen als een aantal grote uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd zijn, fungeert als voorportaal van de ICBR maar kent vooralsnog geen eigenstandige grondslag en mandaat. Met het besluit zal ook de grondslag van het CIO-beraad als overleg- en besluitvormend orgaan worden gerealiseerd

3

Waarom is het Bureau ICT-toetsing tijdelijk en niet permanent?

In de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie ICT-projecten is door het toenmalige kabinet een bewuste keuze gemaakt voor een tijdelijke status van het BIT. De inzet van het BIT was er ten tijde van oprichting op gericht om na vijf jaar overbodig te worden. Uitgangspunt hierbij was dat het BIT ertoe zou kunnen bijdragen dat de departementen van de vakministers na deze periode zelf voldoende zouden zijn toegerust om projecten beheerst uit te voeren, naast het doorvoeren van andere aanbevelingen van de commissie.² Uit de recente evaluaties naar het functioneren van het BIT, die ik Uw Kamer samen met mijn brief van 20 december 2019 heb doen toekomen, blijkt dat het BIT inderdaad een aantoonbare positieve werking heeft op organisaties binnen de rijksoverheid om projecten beheerst uit te voeren.³ Het kabinet volgt echter ook de logica van ABDTOPConsult, die in haar adviesrapport over de IV-governance stelt dat een deskundige, onafhankelijke en transparante beoordeling en toetsing van ICT-projecten en ICT-portfolio's moet worden gezien als «sluitstuk» van een professioneel CIO-stelsel.⁴ Met inachtneming daarvan is besloten om het BIT een permanente status te geven en om te vormen tot een onafhankelijke adviescollege.

4

Waarom lukt het de rijksoverheid systematisch niet om bij te blijven bij het tempo en complexiteit van digitale ontwikkelingen?

¹ Kamerstuk 26 643, nr. 656

² Verwijzing kabinetsreactie Elias.

³ *BIT-beleidsdoorlichting* (Onderzoeksrapport van Twynstra Gudde) bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 656

⁴ *IV en overheid: de pubertijd voorbij?* (Onderzoeksrapport van ABDTOPConsult) bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 656

ABD TOPConsult benadrukt in haar adviesrapport dat, hoewel in het maatschappelijke debat veel aandacht uitgaat naar mislukte ICT-projecten, het goed is om te beseffen dat de Nederlandse overheid internationaal tot de koplopers behoort op het gebied van digitale publieke dienstverlening.⁵ Het tempo en de complexiteit van de digitale ontwikkelingen maken het niet in alle gevallen haalbaar of veilig om bij deze ontwikkelingen voorop te lopen. Gelet op het belang van continuïteit van de digitale publieke dienstverlening en van een veilige omgang met de gegevens van burgers en bedrijven, moeten kansen en risico's van digitale ontwikkelingen altijd zorgvuldig gewogen worden.

5

Wat betekent IV?

IV is de afkorting van de term «informatievoorziening». De informatievoorziening van een organisatie is het geheel van mensen, middelen en maatregelen, gericht op de informatiebehoefte van de organisatie.

6

Op welke manier zijn de coördinerende bevoegdheden van de Minister van BZK vergroot?

In het aangepaste Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst⁶ is een aantal instrumenten aan de Minister van BZK toegekend, uiteraard met inachtneming van het uitgangspunt van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid zoals vastgelegd in artikel 44 van de Grondwet. In het Coördinatiebesluit is sinds oktober 2018 geregeld dat de benoeming en het ontslag van een Chief Information Officer (CIO) van een ministerie alleen kan plaatsvinden na overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook is bij die herziening van het Coördinatiebesluit geregeld dat de Minister van BZK, na overleg met de andere ministers, Rijksbreed geldende IV-kaders en gemeenschappelijke voorzieningen kan vaststellen. In maart 2020 is de portefeuilleverdeling binnen BZK gewijzigd, waarmee ik nu verantwoordelijk ben voor ICT binnen de Rijksdienst. Ik kan mij in dat verband beroepen op voorgenoemde bevoegdheden van de Minister van BZK.

7

In welke zin wijkt de voorgestelde governancestructuur voor de informatievoorziening binnen de Rijksdienst af van de taken en bevoegdheden die de Inspectie der Rijksfinanciën heeft met betrekking tot de financiën?

De governancestructuur van IV-domein bij het Rijk wordt vormgegeven langs vergelijkbare lijnen als governance van het F-domein, rekening houdend met de verschillen tussen twee afzonderlijke domeinen. CIO Rijk heeft de positie en het takenpakket op IV-domein dat vergelijkbaar is met de positie van DG Rijksbegroting op het gebied van de overheidsfinanciën.

Binnen de IV-governancestructuur toetst het BIT individuele ICT-projecten (en het IV-landschap) zoals de IRF de financiële consequenties van individuele beleidsvoorstellen en van de begroting als geheel toetst aan de hand van de gemaakte budgettaire kaders en afspraken.

Zoals aangegeven is het nodig om de taken en bevoegdheden van CIO Rijk, voortvloeiende uit het Coördinatiebesluit en de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van BZK, nader te concretiseren en te verankeren. De rol van het BIT, ten bate van het lerend vermogen, wordt in goede

⁵ Ibidem.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 573

samenhang met de kennis- en adviestaken van CIO Rijk en de CIO's verder versterkt in de instelling van het adviescollege. Daarbij geldt dat departementen verantwoordelijk zijn en blijven voor hun eigen IV, net zoals departementen verantwoordelijk zijn voor hun begroting. Op deze manier ontstaat materieel een governancestructuur op het IV-domein die vergelijkbaar is, maar nadrukkelijk niet één-op-één te spiegelen is, met de governance binnen het financiële domein.

8

Als er een IV-cyclus wordt voorgesteld, die parallel loopt aan de begrotingscyclus, waarom wordt dan de laatste stap, en wel die naar een aparte Rijksinspectie Digitalisering, niet gezet?

De vergelijking tussen het F-domein en het IV-domein gaat op verschillende punten mank. Dit heeft onder meer betrekking op de sturing, werking en omloopsnelheid van de IV-cyclus, die weliswaar parallel kan lopen aan de begrotingscyclus maar daar niet volledig in kan worden geïntegreerd. Bij meerjarige digitaliseringstrajecten kunnen ontwikkelingen zoals scope-uitbreidingen en aanvullende wensen van politiek, burgers en de overheid zelf, immers niet altijd in de initiële planning worden voorzien. Dit vereist vanuit efficiency-oogpunt echter wel de nodige flexibiliteit bij de uitvoering van deze trajecten, ook omdat deze ontwikkelingen vaak meteen invloed hebben op de business case. De omloopsnelheid van tussentijdse herijkingen kan daarom niet volledig synchroon lopen met de begrotingscyclus.

Met de versterking van de IV-governance-structuur conform de aanbevelingen van ABDTOPConsult ontstaat er zoals aangegeven in mijn antwoord op vraag 7 materieel wel een functie op het IV-domein die vergelijkbaar is met de functie van de IRF op het F-domein. Oprichting van een Rijksinspectie Digitalisering is daarmee overbodig.

9

Waarom zijn de IV-cyclus en de F-cyclus niet een op een aan elkaar te spiegelen?

Ik verwijs u naar mijn antwoord op vraag 8.

10

Wordt al bij de volgende kabinetsformatie een analyse uitgevoerd naar de IV-consequenties van de beleidsvoornemens van het conceptregerakkoord?

Ja. De CIO Rijk zal in samenwerking met het CIO-beraad deze analyse ten behoeve van de formateur uitvoeren. CIO Rijk en het CIO-beraad hebben ook reeds een actieve bijdrage geleverd aan een ambtelijke werkgroep bij de totstandkoming van het rapport brede maatschappelijke heroverwegingen (BMH). Deze geven inzicht in mogelijke beleidskeuzes voor de toekomst van Nederland op de langere termijn, waaronder digitalisering en informatievoorziening. Het volgende kabinet kan hiervan gebruikmaken bij de totstandkoming van het regeerakkoord.

11

Hoeveel falende projecten zijn er nodig om het BIT een permanente status te verlenen?

Uit de recente evaluaties naar het functioneren van het BIT, die ik Uw Kamer samen met mijn brief van 20 december 2019 heb doen toekomen, blijkt dat het BIT binnen de rijksoverheid van aantoonbare meerwaarde is

voor het beheerst uitvoeren van grote ICT-projecten.⁷ Met het oog op verdere versterking van het CIO-stelsel en deze positieve werking heb ik in deze brief aangekondigd om het BIT permanent te positioneren als een onafhankelijke adviescollege.

12

Moet de rijksoverheid niet scherp blijven kijken naar de effectiviteit en toekomstbestendigheid van de Governance-structuur ongeacht het tempo en complexiteit van de ontwikkelingen binnen de samenleving?

Ja, het blijvend aandacht geven aan de werking van de governance-structuur behoort tot mijn Rijksbrede coördinerende verantwoordelijkheid. De noodzaak hiervan heb ik ook benoemd in mijn brief die ik aan Uw Kamer op 20 december vorig jaar heb doen toekomen.⁸

13

Waar zit de waterscheiding tussen «volwassen» ICT-projecten en «onvolwassen» ICT-projecten?

De volwassenheid heeft hier betrekking op het IV-stelsel en niet op de projecten zelf. Voor een volwassen IV-stelsel geldt dat het in staat is om van fouten te leren en om niet dezelfde fouten te herhalen. Voorgaande hangt nauw samen met het verhogen van het lerend vermogen binnen het stelsel. Het bevorderen van het lerend vermogen op het terrein van ICT binnen het Rijk wordt in het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst een expliciete taak van CIO Rijk, de CIO's en zal ook worden opgenomen in de wettelijke grondslag voor het permanente adviescollege BIT.

14

Ziet de rijksoverheid met de analogie «volwassen» ICT-projecten deze als projecten waar fouten nou eenmaal voorkomen omdat «het ook maar systemen» zijn of streeft zij naar volledig werkende systemen?

Ik verwijs u naar mijn antwoord op vraag 13.

15

Wordt er door de departementen reeds in september 2020 een meerjarig IV-plan naar de Kamer gestuurd, als bijlage bij hun begrotingen? Zo neen, waarom niet?

CIO Rijk werkt op dit moment aan een kwaliteitskader voor de departementale IV-plannen. Dit kwaliteitskader wordt in 2020 vastgesteld ten behoeve van Rijksbrede implementatie in 2021. Ik kom na de zomer met een brief waarin ik u over de verdere opvolging van de ABDTOPConsultaanbevelingen rond de IV-cyclus nader informeer.

16

Wat wordt precies bedoeld met de F-cyclus?

De F-cyclus refereert naar de begrotingscyclus van de rijksoverheid. Oftewel, het proces van voorbereiden, opstellen en behandelen van de begroting en het afleggen van verantwoording over de uitvoering daarvan.

17

⁷ *BIT-beleidsdoorlichting* (Onderzoeksrapport van Twynstra Gudde) bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 656

⁸ *Kamerstuk 26 643*, nr. 656.

Is «bevorderen van het lerend vermogen» een parafraze voor «komen tot toekomstbestendigheid van de Governance-structuur»?

Het bevorderen van lerend vermogen betreft het vermogen van het stelsel om kennis met elkaar uit te wisselen. Het gaat enerzijds om het leren van fouten om te voorkomen dat dezelfde fouten worden herhaald; anderzijds gaat het om leren van goede voorbeelden binnen het CIO-stelsel. Het bevorderen van het lerend vermogen op het terrein van ICT-beheersing en digitalisering binnen de Rijksdienst wordt in het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst een expliciete taak van CIO Rijk, de CIO's en zal ook worden opgenomen in de wettelijke grondslag voor het permanente adviescollege ook het BIT.

18

Wat wordt bedoeld met «flexibele schil»?

Flexibele schil betreft flexibel inzetbare personele capaciteit van ICT-specialisten, die op aanvraag door CIO-offices en het BIT ingezet kunnen worden.

19

Op welke manier gaat het BIT in de toekomst om met het tempo en complexiteit van ontwikkelingen in beschouwing genomen een vast taakbudget en -volume?

In 2020 vindt de uitwerking van het BIT tot een onafhankelijke adviescollege plaats. De financiering en begroting vanaf 2021 wordt in het transitieproces uitgewerkt, waarbij de consequenties van de taakuitbreiding – advisering over de gehele levenscyclus, het leveren van bijdrage aan het bevorderen van het lerend vermogen en het aantal toetsen – wordt meegenomen. In bijlage 3 van mijn brief van 20 december 2019 heb ik aangegeven een vast taakbudget en -volume te overwegen. De exacte manier waarop is onderdeel van de verdere uitwerking.

20

Welke andere opties dan een adviescollege waren er voor de positionering van het BIT in beeld?

In de brief van 20 september 2019 benoemde ik drie herpositioneringsscenario's van het BIT: het BIT als dienstonderdeel binnen de rijksoverheid; een verzelfstandiging van het BIT binnen de rijksoverheid en de positionering van het BIT buiten de rijksoverheid. Ik heb u in die brief tevens geïnformeerd over de criteria die ik zou hanteren bij mijn besluit over de toekomstige positionering van het BIT. Daarbij gaf ik ook aan dat ik de uitkomsten van de diverse onderzoeken naar het functioneren van het BIT en het CIO-stelsel in het besluitvormingsproces zou betrekken. Het onderzoeksrapport van AEF beschrijft de mogelijkheid om de het BIT rechtstreeks onder de secretaris-generaal van het Ministerie van BZK te positioneren.⁹ Het Twynstra Gudderapport stelt dat positionering van het BIT hoog in de ambtelijke BZK-organisatie voor de hand ligt, naar analogie met de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF).¹⁰ Tot slot vult het ABDTOPConsult-rapport nog aan dat het BIT als een separate kamer van de Auditdienst Rijk (ADR) een begaanbare optie is.¹¹

⁹ *Evaluatie Bureau ICT-Toetsing* (Onderzoeksrapport van Andersson Elffers Felix) bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 656.

¹⁰ *BIT-beleidsdoorlichting* (Onderzoeksrapport van Twynstra Gudder) bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 656.

¹¹ *IV en overheid: de pubertijd voorbij?* (Onderzoeksrapport van ABDTOPConsult) bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 656.

Alles overwegende heeft het criterium van onafhankelijkheid, in wezen én in schijn, voor mij echter het zwaarste meegewogen bij mijn uiteindelijke besluit om het BIT als een onafhankelijk adviescollege op afstand van BZK te plaatsen.

21

In hoeverre past de keuze voor een adviescollege voor het BIT binnen het stelsel van adviescolleges als wordt gekeken naar de taken van de overige adviescolleges, die adviseren over beleid en wetgeving

Het BIT adviseert (onder meer) over de ICT-implicaties van beleid- en wetgeving en de risico's en haalbaarheid bij implementatie ervan. In die zin is dat erg vergelijkbaar met de taak van bijvoorbeeld het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), dat adviseert over de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving.

22

Hoe wordt de verhouding tot de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer als het BIT een onafhankelijk adviescollege wordt?

De onderlinge verhoudingen tussen het BIT, de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (AR) veranderen niet door de omvorming van BIT tot adviescollege. Waar mogelijk maken partijen ook nu al – elk vanuit de eigen rol – gebruik van elkaars bevindingen. Het BIT richt zich daarbij op toetsing van ICT-projecten voor aanvang en gedurende de uitvoering.

23

Wat is de stand van zaken van de personele bezetting bij het BIT? Beoordeelt u de huidige bezetting als voldoende? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Hoe wordt de personele bezetting verder versterkt? Is er een schatting te geven hoeveel mensen er in december 2021 en in december 2022 zullen werken?

Sinds ik uw Kamer op 3 september 2019 informeerde over de versterking van het BIT is de personele bezetting gegroeid. De personele bezetting van het BIT bestaat op momenteel uit 11,8 FTE en wordt dit jaar nog uitgebreid. Deze vaste personele bezetting wordt daarnaast ook nog aangevuld met externe ingehuurd specialisten. Op dit moment is de formatie en bezetting nog niet afdoende om alle aangemelde projecten te toetsen. Er vindt nu risicogerichte selectie plaats, waarbij een deel van de aangemelde projecten wordt getoetst. De exacte toekomstige formatie van het BIT, als onafhankelijke adviescollege, wordt in het transitieproces bepaald. Daarbij wordt de ontwikkeling van het toetsaanbod, de consequenties van taakuitbreiding en taakintensivering¹² en budgettair kader op elkaar afgestemd. Tenslotte heb ik recentelijk een derde lid van de Toezichtsraad BIT benoemd en daarmee is de Toezichtsraad op sterkte.

24

Hoe wenselijk is het -met data als vierde economische factor naast land, arbeid en kapitaal en het toenemend belang van ICT in de maatschappij- om een apart ministerie in te richten voor digitale zaken?

Vanwege het toenemend belang van ICT is het belangrijk dat de overheid steeds meer als één overheid gaat opereren als het gaat om digitale zaken. In de toekomst zal dat ook verder moeten gaan dan alleen samenwerken. De ontwikkeling van het Bestluit CIO-stelsel Rijksdienst, dat ik aankondigde in mijn brief van 20 december 2019, is een stap verder in

¹² Kamerstuk 26 643, nr. 656.

die richting. De bedoeling is dat wij toegroeien naar één overheid waar ministeries niet langer individueel hun digitale problemen oplossen, maar allen samenwerken aan een oplossing. Een sterke aansturende rol voor het Ministerie van BZK kan ik mij in deze trend goed voorstellen. Wel is het respect voor de ministeriële verantwoordelijkheid belangrijk en zullen ministeries op bepaalde onderwerpen als cyberveiligheid in Nederland of digitale economie de ministers van JenV respectievelijk EZK hun verantwoordelijkheden houden.

25

Hebben alle individuele ministeries voldoende middelen om de verantwoordelijkheid over hun eigen ICT-projecten te dragen?

Er zijn mij geen signalen bekend waaruit zou blijken dat zij deze verantwoordelijkheid niet zouden kunnen dragen.

26

Wat doet het met de efficiëntie en effectiviteit van ieder ministerie, en de rijksoverheid in zijn geheel, als ieder ministerie apart haar eigen ICT-projecten moeten verzorgen?

Ik verwijs u naar mijn antwoord op vraag 24 en 25.

27

Moet er een apart debat worden gevoerd over de invulling van de wettelijke grondslag van het BIT?

Op dit moment werk ik aan een voorstel voor de wettelijke grondslag van het permanent, onafhankelijk adviescollege zoals ik dat heb aangekondigd in mijn brief van 20 december 2019. Ik ben voornemens dat wetsvoorstel medio de zomer van 2021 in te dienen bij de Tweede Kamer. Graag ga ik dan met u in debat over dat wetsvoorstel. Indien Uw Kamer een separaat debat wenst over de invulling van de wettelijke grondslag van het BIT, dan zal ik hieraan uiteraard mijn medewerking verlenen.

28

Hoe ziet een integrale stelselverantwoordelijkheid er in deze casus precies uit?

Mijn verantwoordelijkheid betreft, na overleg met individuele vakministers, het vaststellen van Rijksbrede kaders en richtlijnen op IV en monitoring van de naleving ervan. Met positionering van het BIT als een onafhankelijk adviescollege, behoud ik een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid over het BIT. Hiermee draag ik de integrale stelselverantwoordelijkheid over IV.

29

Wat is een richtinggevend principe?

Voor de toetsing door het BIT is een toetskader ontwikkeld, daarbij is voortgebouwd op «boerenverstand»-regels, zoals de Tijdelijke commissie ICT in oktober 2014 in haar rapport «Grip op ICT» voorstelde. Deze richtinggevende principes of «*guiding principles*» geven de toetsspecialisten van het BIT de ruimte om op basis van hun expertise te toetsen. Op deze manier wordt voorkomen dat een toets teveel als het afwerken van een afvinklijstje wordt benaderd.