

27 510

**Oprichting ICT-implementatie-organisatie
Stichting ICTU****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN
INTEGRATIEBELEID**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2000

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede
Kamer der Staten-Generaal ontvangen op
23 november 2000.

De wens over de voorgenomen rechtshan-
deling nadere inlichtingen te ontvangen kan
door of namens een van beide Kamers of door
ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer
dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te
kennen worden gegeven uiterlijk 24 januari
2001.

Het oordeel dat de voorgenomen rechtshan-
deling een voorafgaande machtiging bij de
wet behoeft kan door een van beide Kamers
worden uitgesproken uiterlijk op 7 december
2000 dan wel binnen veertien dagen na het
verstrekken van de in de vorige volzin bedoel-
de inlichtingen.

**Bij deze termijnen is rekening gehouden
met de recesperiode van de Tweede
Kamer.**

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlemen-
taire Documentatie.

² Kamerstuk 1998–1999, 26 387, nr. 1, blz. 24
en 25.

³ Kamerstuk 1999–2000, 26 387, nr. 8, blz. 38.

⁴ Kamerstuk 2000–2001, 27 400 VII, nr. 2,
blz. 3.

⁵ Kamerstukken 1998–1999, 26 387, nr. 2,
blz. 26 resp. 1999–2000, 26 387, nr. 6, blz. 3
en 5.

⁶ Kamerstuk 2000–2001, 27 400 VII, nr. 3,
blz. 23–24.

⁷ Kamerstuk 1998–1999, 26 643, nr. 1.

⁸ Kamerstuk 2000–2001, 26 643, nr. 14.

Conform artikel 29, eerste lid van de Comptabiliteitswet deel ik u mee
voornemens te zijn om namens de Staat en tezamen met de Vereniging
van Nederlandse Gemeenten de gezamenlijke ICT-implementatie-
organisatie Stichting ICTU op te richten en voor deze Stichting statuten
vast te stellen zoals vermeld in bijlage 1¹ bij deze brief. Dit voornemen is
in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.

Ter toelichting op dit voornemen ga ik nader in op:

1. aanleiding en achtergrond van de implementatie-organisatie;
2. doel en opzet van ICTU;
3. de keuze voor de stichtingsvorm;
4. de vormgeving van de informatie- en sturingsrelaties, en
5. de organisatorische en financiële consequenties.

1. Aanleiding en achtergrond van de implementatie-organisatie

Het voornemen om tot een gezamenlijke ICT-implementatie-organisatie
van en voor overheidsorganisaties te komen is aangekondigd in het
Actieprogramma Elektronische Overheid², de nota «Contract met de
toekomst»³ en recent in de Memorie van Toelichting op de BZK-begroting
2001.⁴ De Tweede Kamer heeft eerder op dit voornemen gereageerd bij de
behandeling van het Actieprogramma Elektronische Overheid en de eerste
voortgangsrapportage⁵ en van de BZK-begroting 2001.⁶ De aanleiding en
achtergrond van ICTU zijn in deze voorgaande stukken geschetst en
kunnen als volgt worden samengevat.

Teneinde de doelstellingen van de overheid op ICT-gebied te realiseren,
zijn impulsen nodig zoals aangekondigd in de nota «De Digitale Delta»⁷ en
in bovengenoemde nota's. Ook in de recente Digitale Delta voortgangs-
rapportage⁸ wordt onderkend dat de overheid een inhaalslag moet

maken. Deze impulsen kunnen alleen in samenwerking tussen overheden tot stand komen. Op Rijksniveau is daartoe begin 2000 het zogenoemde ICT-Beraad ingesteld¹ dat is samengesteld uit de plaatsvervangend secretarissen-generaal van de ministeries.

In het ICT-beraad blijkt een toenemende behoefte om niet alleen in de beleidsvoorbereiding maar ook bij implementatie van ICT-programma's gericht op de openbare sector samen te werken. Het gaat daarbij dan met name om vraagstukken die een gezamenlijke uitbesteding van onderzoeks- en ontwikkelingsinspanningen vergen of om het gezamenlijk stimuleren en faciliteren van het gebruik van reeds ontwikkelde ICT-toepassingen binnen de overheid. Samenwerking wordt nodig geacht voor het creëren van een grotere eenheid binnen de overheid maar ook voor een eenduidiger opstelling en positionering van de overheid ten opzichte van de markt.

De hier bedoelde samenwerking wordt programmatisch of projectmatig vorm gegeven. Het betreft dus activiteiten met een vooraf bepaalde duur en met een vooraf gedefinieerd resultaat. Ook de financiering vindt op programma- of projectbasis plaats door (wisselende groepen van) overheidsorganisaties. Bij deze programma's zijn naast verschillende departementen dikwijls ook andere overheden en met name gemeenten betrokken. Verwacht wordt dat in de toekomst ook provincies, waterschappen en ZBO's sterker betrokken zullen raken.

Op dit moment zijn er zeven van dergelijke programma's/projecten. Dit betreft:

- het programma **Overheidsloket 2000** (OL 2000), dat tot doel heeft het verbeteren van de publieke dienstverlening door de inzet van ICT bij de toepassing van de één-loket gedachte. Het programma is gestart in 1996 en loopt tot 2003.
- het programma **Overheid.nl** dat zich specifiek richt op verbetering van overheidswebsites. De helpdesk Overheid.nl heeft naast deze advies- en ondersteuningstaak richting overheidsorganisaties ook als taak het beheer van de «portal website» Overheid.nl die alle overheidswebsites ontsluit. Het programma is gestart in 1999 en loopt tot 2002. Op basis van een in 2001 uit te voeren evaluatie zal worden bezien of het programma moet worden voortgezet.
- het programma **ON21** dat zich richt op het gezamenlijk verwerven van «state-of-the-art» telematica-diensten en producten uitsluitend ten behoeve van de openbare sector. Het programma loopt sinds 1996. Naast eerder uitgevoerde aanbestedingstrajecten op het gebied van overheidsberichtendiensten en overheidsnetwerkdiensten is in 2000 een mantelovereenkomst voor overheidstelefonie afgesloten ten behoeve van enige honderden overheidsinstanties. Thans loopt een deelproject voor kantoorautomatiseringssoftware.
- het programma **Stroomlijning Basisgegevens** (SBG) heeft tot doel te komen tot een efficiënter(e) verwerving, beheer en gebruik van basisgegevens door de introductie van een stelsel van zogenoemde authentieke registraties. Het programma is gestart in 1999 en loopt tot 2003.
- het programma **Rijksoverheidsintranet** (Ryx) dat het tot stand brengen van een Rijksoverheidsbreed Intranet beoogt. Het programma is in 2000 gestart en loopt tot 2003.
- de **Taskforce PKI overheid** die zich richt op het inrichten van een zogenoemde Public Key Infrastructure voor het gebruik van een elektronische handtekening en de beveiliging van communicatieprocessen bij en met de overheid. Het programma is gestart in 2000 en loopt tot 2004.
- het project **Testbed digitale duurzaamheid** dat zich richt op het

¹ Staatscourant nr. 191 d.d. 3 oktober 2000.

uitvoeren van experimenten ten behoeve van het langdurig bewaren en toegankelijk houden van digitale documenten. Het project is gestart in 2000 en loopt tot 2004.

Gezien het feit dat vijf van de zeven bovengenoemde programma's in de afgelopen twaalf maanden zijn gestart, gezien de voornemens aangekondigd in de nota «Contract met de toekomst» en in aanmerking nemend de behoefte van het ICT-beraad om meer zaken gezamenlijk aan te pakken, verwacht ik dat de komende jaren meer van dergelijke programma's en projecten gericht op realisatie van een elektronische overheid zullen worden gestart.

Het toenemend aantal programma's/projecten, de omvang en looptijd daarvan en de verwachting dat er de komende jaren nog diverse implementatievragen voor de overheid ontstaan die het beste in samenwerking kunnen worden opgelost, noodzaken tot een slagvaardiger aanpak dan tot nu toe. Onderbrenging van de uitvoering van programma's en projecten in één implementatie-organisatie maakt zo'n slagvaardige aanpak mogelijk. Zodoende kunnen de voordelen van programmatische interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking behouden en vergroot worden, maar worden de nadelen van de huidige structuur ondervangen. Die nadelen betreffen op dit moment de versnippering (losse programma's met losstaande projectorganisaties, waardoor inhoudelijke synergie wordt bemoeilijkt, onnodige overheadkosten worden gemaakt, het starten van nieuwe programma's traag verloopt omdat steeds opnieuw een uitvoeringsorganisatie moet worden opgezet en de beheersmatige aansturing nodeloos complex is) en het moeilijk kunnen vasthouden van deskundig personeel, waardoor het gevaar van discontinuïteit in de programma-uitvoering dreigt. De oprichting van de implementatie-organisatie moet leiden tot grotere synergie tussen programma's, tot een betere invulling van de opdrachtgeversrol door overheidsorganisaties, tot een efficiënter programmamanagement, tot een eenduidiger beheersmatige aansturing en tot bundeling van schaarse kennis en deskundigheid binnen de overheid en behoud hiervan voor de overheid.

2. Doel en opzet van ICTU

Gegeven het voorgaande heeft de implementatie-organisatie ten doel overheidsorganisaties te ondersteunen en te faciliteren bij het ontwikkelen, introduceren en implementeren van innovatieve ICT-toepassingen en instrumenten, waarbij voor de uitbesteding van werkzaamheden zoveel als mogelijk is, het bedrijfsleven zal worden ingeschakeld. De organisatie werkt uitsluitend in opdracht van samenwerkende overheden aan ICT-vraagstukken met een generiek karakter. Daarmee wordt bedoeld dat de activiteiten van de organisatie zich niet richten op individuele overheidsorganisaties maar op de gehele of delen van de openbare sector. De opdrachten worden programmatisch of projectmatig vormgegeven (zie de onder 1. genoemde voorbeelden).

Als statutaire naam voor de organisatie wordt de naam ICTU gebruikt. Dit is de afkorting van de in het Actieprogramma Elektronische Overheid gebruikte term ICT-Uitvoeringsorganisatie. Hoewel het woord «implementatie» het karakter van de organisatie beter weer geeft dan «uitvoering», is de afkorting inmiddels zo ingeburgerd, dat deze als werknaam zal worden gehanteerd tot het moment dat het ICTU-bestuur voor een andere naam heeft gekozen.

ICTU moet gezien worden als een verlengstuk van samenwerkende overheidsorganisaties, dat facilitair ten behoeve van die organisaties werkt en vooral taken verricht die overheidsorganisaties anders ieder

afzonderlijk hadden moeten uitvoeren. ICTU zal geen activiteiten voor eigen rekening en risico ontplooien en zal op geen enkele wijze in concurrentie treden met marktpartijen. Integendeel, ICTU zal zijn doelstelling zoveel mogelijk door uitbesteding realiseren. Taken die overheidsorganisaties anders ieder afzonderlijk hadden uitbesteed, zullen nu door ICTU namens die overheidsorganisaties gezamenlijk, worden uitbesteed. De organisatie wordt, behoudens een start- en overbruggingsbijdrage mijnerzijds, op programma- c.q. projectbasis gefinancierd. Er bestaat geen gedwongen winkelnering in die zin dat overheden verplicht zijn opdrachten aan ICTU te geven of van ICTU-diensten (bijvoorbeeld bij aanbestedingen) gebruik te maken. Gezien de verwachte stroom van ICT-implementatieprogramma's de komende jaren wordt echter verwacht dat de continuïteit van ICTU de komende 5 à 10 jaar in voldoende mate gewaarborgd zal zijn. Wel zal de organisatie zodanig flexibel worden ingericht dat adequaat op programma-wisselingen kan worden ingespeeld.

Gezien het doel en de vormgeving van ICTU moeten de opdrachten van (samenwerkende) overheden aan ICTU beschouwd worden als zogenoemde «in-house» opdrachten waarop de Europese aanbestedingsregels niet van toepassing zijn. ICTU zelf is een aanbestedende dienst, waarop deze regels wel van toepassing zijn. ICTU neemt als het ware de aanbestedingsplicht van de samenwerkende overheidsorganisaties over. Er zal op worden toegezien dat ICTU de aanbestedingsregels correct toepast en dat het bedrijfsleven conform de bedoelingen van de aanbestedingsregels wordt ingeschakeld.

Intern wordt ICTU vorm gegeven als een programma-organisatie. Dat wil zeggen dat het zwaartepunt in de personele formatie ligt bij (wisselende) programma- en projectteams. De directeur wordt ondersteund door een kleine staf op financieel-administratief, organisatorisch en juridisch gebied.

De beleidsmatige en inhoudelijke aansturing van de opdrachten zal, net als bij de lopende programma's, blijven gebeuren door de gezamenlijke opdrachtgevers. Veelal wordt hiervoor door de opdrachtgevende overheidsorganisaties per programma/project een aparte stuurgroep ingesteld of de sturing wordt aan het ICT-beraad opgedragen. Stuurgroep en/of ICT-beraad voeren deze sturing uit namens de voor het programma/project verantwoordelijke bewindsperso(n)en. Zij zien toe op een kwalitatief hoogwaardige en efficiënte uitvoering van de programma- en projectopdrachten door ICTU.

3. De keuze voor de stichtingsvorm

ICTU dient gezien de onder 2. beschreven doelstelling en opzet een rechtsvorm te krijgen waarin maximaal tot uitdrukking komt dat het gaat om samenwerking tussen overheidsorganisaties over de grenzen van departementen en bestuurslagen heen. ICTU als onderdeel van één van de deelnemers, bijvoorbeeld in de vorm van een departementale dienst of agentschap, is daarom niet goed denkbaar. De ZBO-vorm komt evenmin in aanmerking, aangezien aan ICTU geen openbaar gezag wordt toebedeeld en er ook geen publiekrechtelijke taken worden overgedragen. Om deze redenen is gekozen voor samenwerking in de vorm van een stichting.

Hoewel weliswaar gebruik wordt gemaakt van een privaatrechtelijke rechtsvorm, is de bestuurlijk-juridische inrichting zodanig vorm gegeven dat de overheid een overwegende invloed heeft op het beleid en beheer van de stichting. ICTU kan daarom beschouwd worden als een onderdeel

van de openbare dienst. Statutair is bovendien vastgelegd dat het bestuur ambtenaren op grond van de Ambtenarenwet kan aanstellen.

4. De vormgeving van de informatie- en sturingsrelaties

Mede gezien recente onderzoeken van de Algemene Rekenkamer over het bestuur en beheer van onder andere agentschappen en ZBO's is bij de Stichting ICTU veel aandacht besteed aan de vormgeving van de informatie- en sturingsrelaties met de deelnemende overheidsorganisaties. Deze hebben hun neerslag gekregen in de bijgevoegde concept-statuten. Het op grond van artikel 63 van de Comptabiliteitswet voorgeschreven overleg met de Algemene Rekenkamer richtte zich ook vooral op deze elementen. Overigens gelden de in artikel 59 van de Comptabiliteitswet vermelde controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer onverkort.

De hoofdlijnen van de informatie- en sturingsrelaties kunnen als volgt worden samengevat:

- De verantwoordelijkheid voor de beleidsmatige en financiële aansturing en voor de inhoudelijke resultaten van de programma's berust niet bij ICTU als opdrachtnemer maar bij de opdrachtgevende overheden. In de overeenkomst die de opdrachtgever(s) van een programma met ICTU sluiten, worden standaard zodanige voorwaarden opgenomen dat de opdrachtgevers voldoende rechten en bevoegdheden hebben om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Dit impliceert dat als één of meer departementen deelnemen aan een programma de ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor ten volle blijft bestaan en dat er ook voldoende instrumenten zijn om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen.
- De verantwoordelijkheid voor het beheer van ICTU berust bij het ICTU-bestuur. De statuten zijn zodanig vormgegeven dat de benoemde instanties voldoende rechten en bevoegdheden hebben om toezicht uit te oefenen op hun vertegenwoordigers in het bestuur en om corrigerende maatregelen te nemen indien dit nodig mocht zijn. Ook in dit opzicht blijft de ministeriële verantwoordelijkheid intact waarbij ik de eerste aanspreekbare bewindspersoon ben. Als uitvloeisel van die verantwoordelijkheid zal ik vier jaar na oprichting een evaluatie uitvoeren om te kunnen beoordelen of ICTU aan de doelstellingen beantwoordt en daadwerkelijk in een behoefte voorziet.

5. De organisatorische en financiële consequenties

ICTU zal worden vormgegeven als een programma-organisatie onder de dagelijkse leiding van een directeur en met een kleine centrale staf. In bijlage 2 bij deze brief wordt het organisatieplan geschetst.¹ Tussen ICTU en de opdrachtgevende overheidsorganisaties zal een zuiver opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie ontstaan. Dat wil zeggen dat ICTU geen structurele financiële bijdragen of subsidies van overheidsorganisaties zal ontvangen, maar louter vergoedingen voor onderling overeengekomen te leveren prestaties. Nadat (samenwerkende) overheidsorganisaties hun programma-plannen hebben vastgesteld, zullen zij, indien zij overwegen ICTU in te schakelen voor de uitvoering van dat plan, ICTU offerte vragen. ICTU zal haar diensten aanbieden op basis van doorberekening van integrale kostprijzen. Indien opdrachtgevers besluiten hun programma's ter uitvoering aan ICTU op te dragen, zullen zij de door ICTU doorberekende kosten in hun programmabudgetten moeten opnemen. Voor bestaande programma's is dit uitgangspunt niet direct door te voeren, omdat daarmee in de programma-begrotingen geen rekening is gehouden. De situatie van volledige doorberekening van kosten zal daarom pas eind 2003 zijn bereikt. Ik zal daarom in de overgangperiode

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

van 2001 t/m 2003 een overbruggings-bijdrage beschikbaar stellen van in totaal 6,5 miljoen gulden in een ritme van 3,5 miljoen, 2 miljoen en 1 miljoen gulden. Dit ritme komt ruwweg overeen met de gefaseerde afloop van de huidige programma's. Daarnaast zal ik een startbijdrage verstrekken ter grootte van 4 miljoen gulden ten behoeve van de start-up kosten, de reorganisatiekosten en als werkkapitaal.

Aan de berekening van deze bijdragen ligt een door PriceWaterhouse-Coopers uitgevoerd extern onderzoek ten grondslag. Desondanks is het mogelijk dat ICTU om te kunnen starten en zich de eerste jaren te kunnen handhaven, aan een minder grote bijdrage genoeg zal hebben. In dat geval zou ICTU deze bijdragen kunnen aanwenden voor vermogensvorming. Omdat dit ongewenst is, zal ik op grond van mijn statutaire bevoegdheid tot het geven van algemene aanwijzingen een reglement opstellen waarin de vermogensvorming aan banden wordt gelegd en waarin wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met een eventueel vermogenssurplus. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een (tijdelijke) verlaging van de tarieven van ICTU. Uit de financiële jaarstukken die het bestuur op grond van de statuten jaarlijks aan mij moet voorleggen, zal de vermogenspositie af te leiden zijn.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel