

BIT-beleidsdoorlichting

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

22 november 2019

Eric van Capelleveen
Roel Lauwerier
Robbert van Nes
Rob Poels

Samenvatting

Dit is de eindrapportage van de beleidsdoorlichting van het instrument Bureau ICT-toetsing (BIT). Deze bedrijfsfunctie is op tijdelijke basis toegevoegd aan het CIO-stelsel¹ voor organisaties binnen de rijksoverheid naar aanleiding van de uitkomsten en aanbevelingen van de parlementaire commissie ICT-projecten.

De onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting luidt:

“Voert het BIT conform de gestelde criteria in het instellings- en wijzigingsbesluit zijn (tijdelijke) taak doeltreffend en doelmatig uit?”

De beleidsdoorlichting dient volgens de werkwijze beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) te worden uitgevoerd. Dat impliceert dat, naast de doeltreffendheid van het beleid onder de bedrijfsfunctie BIT, ook de doelmatigheid (efficiency) van het beleid dient te worden geanalyseerd.

Op basis van de reconstructie van de beleidstheorie zijn de beoogde resultaten nader gespecificeerd:

- **Het verbeteren van de beheersing van ICT-projecten door een betere op haalbaarheid gerichte opdrachtformulering vooraf (ex ante).** Door een verbeterde opdrachtformulering is het beoogd effect dat er minder risico op ICT-projecten ontstaat.
- **Het verbeteren van ICT-projectbeheersing gedurende de realisatie (ex durante).** Door verbeterde en verankerde ICT-projectbeheersing in uitvoering is het beoogd effect dat ICT-projecten binnen planning, budget en met hogere kwaliteit opgeleverd worden.
- **Het structureel borgen van de ICT-taakvolwassenheid binnen de rijksoverheid.** Door verbeterde en verankerde ICT-projectbeheersing in uitvoering is het beoogd effect dat ICT-projecten binnen planning, budget en met hogere kwaliteit opgeleverd worden. Met het vergroten en verankeren van de ICT-taakvolwassenheid is het beoogd effect dat er een verbeterde regierol op ICT-projecten plaatsvindt.

De onderzoeksperiode is 2017-2018. In de onderzoeksperiode werden 28 BIT-toetsen uitgebracht. Een subset van zes van deze BIT-toetsen hebben wij nader² onderzocht. Daarnaast werden 44 belanghebbenden geïnterviewd, op basis van een op het onderzoekkader van de RPE's³ en op basis van een door ons ontwikkeld analysekader gebaseerde vragenlijst⁴. De interviews zijn uitgevoerd ter aanvulling en verdieping waar dossiers en documenten geen uitsluitel (kunnen) geven. De twee evaluatierapporten in opdracht van de Toezichtraad-BIT zijn eveneens meegenomen in dit onderzoek.

¹CIO-stelsel: Chief Informatie Officer (Informatiemanager) (informatiemanagers-stelsel) het geheel aan organisatie en sturing op ICT

²Zie bijlage 5

³Zie bijlage 1

⁴Zie bijlage 8

Context onderzoek

Het onderzoek werd door TwynstraGudde verricht in opdracht van de DGOO (Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)⁵ naar aanleiding van toezeggingen door staatsecretaris Knops om de geplande beleidsdoorlichting voor 2020 in de tijd naar voren te halen en af te ronden voor het einde van dit jaar⁶. Parallel aan dit onderzoek voerde ABD Topconsult een onderzoek uit naar de wenselijkheid van een Inspectie Digitalisering overeenkomstig de motie Middendorp⁷.

Doeltreffendheid

Uit onze analyse concluderen wij dat het aannemelijk is dat het instrument BIT effectief en stimulerend is voor organisaties binnen de rijksoverheid om de noodzakelijk geachte hygiëne structureel te borgen ten aanzien van beheerst, gefundeerd starten alsmede beheerst uitvoeren van ICT-projecten.

De gekozen procedure omvat drie kernelementen:

- Aanbieden van BIT-adviezen aan bewindspersonen
- Het verplicht geven van een reactie aan de Tweede Kamer bij afwijken van advies
- Transparant publiceren van zowel BIT-advies als reactie.

Het blijkt dat hiervan zowel een stimulerende als disciplinerende werking uitgaat. Het BIT-instrument heeft een aantoonbare werking naar organisaties binnen de rijksoverheid om zorgvuldig om te gaan met het starten, uitvoeren dan wel herijken of stilleggen van ICT-projecten.

Een ander effect is dat de risicofocus en stelligheid van BIT-adviezen in de ogen van geïnterviewden vaak de nuance van brede context onbenoemd laat en dat goede aspecten onderbelicht blijven. Daarmee wordt het door het BIT geformuleerde oordeel en advies als zó eenzijdig ervaren dat opdrachtgevers geen ruimte meer voelen hun projecten gewijzigd tot een goed einde te brengen. Verdere 'verspilling' in het project is dan gestopt, maar deze 'verspilling' is in dat geval ook direct verstrekkend, waar dat lang niet altijd zo behoef te zijn. Bij stoppen verdwijnen de voorlopige (deel)resultaten immers vrijwel geheel, terwijl bij bijstellen en doorgaan met deze deelresultaten kan worden verder gewerkt.

Tegelijkertijd constateren wij dat de doeltreffendheid in een aantal opzichten suboptimaal is. Enerzijds is BIT als organisatie er nog niet in geslaagd zijn kennis, aangeduid als 'geleerde lessen', effectief over te dragen naar organisaties binnen de rijksoverheid, al zijn hier wel initiatieven voor gestart. Anderzijds zijn organisaties binnen de rijksoverheid nog lerende zowel in kennis, houding als gedrag.

De toegevoegde waarde van een onafhankelijk BIT-onderzoek en competenties van de BIT-toetsers worden zonder uitzondering als hoog bestempeld. Toch wordt een BIT-onderzoek nog vaak als een ongemakkelijke verplichting ervaren in plaats van als een gelegenheid om te leren.

⁵DGOO van BZK Directoraat generaal Overheid en Organisatie van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁶Kamerbrief Evaluatie Bureau ICT-toetsing (BIT), 29-03-2019 en kamerbrief Beleidsdoorlichting BIT 2017-2018, 08-07-2019

⁷Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 VII, nr. 34

Dit is inherent aan de natuurlijke spanning tussen een waakhond en een leermeester. Deze spanning wordt echter nog verhoogd door de combinatie met transparantie en de politieke reactieprocedure. Het is de vraag of deze combinatie van rollen ten principale effectief door het BIT te combineren zijn.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van de activiteiten uitgevoerd door de BIT-organisatie is beperkt onderzocht, gegeven de beschikbare mogelijkheden daartoe. De doelmatigheid van BIT-onderzoeken (op basis van de gebruikte indicatoren) wordt als ruim voldoende beoordeeld. De BIT-onderzoeken vinden plaats tegen een gemiddelde prijs van € 81 duizend. In de onderzoeksperiode werden 28 BIT-adviezen uitgebracht, 13 adviezen in 2017 en 15 in 2018. Deze dienden de risico's ten aanzien van haalbaarheid en beheersing van projecten met een ICT-component van € 5 miljoen of meer te signaleren. ICT-projecten die onderdeel uitmaken van een jaarportefeuille van circa € 3.1 miljard per jaar.

De doelmatigheid van beleid (wordt met de ingezette middelen de beoogde resultaten en effecten bereikt) is minder makkelijk vast te stellen. Wij hebben daartoe de logica van het 'verzekeren' van een groot risico met een acceptabele risicopremie gehanteerd. Wanneer de kosten gemoed met de BIT-bedrijfsfunctie daar als risicopremie wordt gezien, is deze laag ten opzichte van vergelijkbare risicopremies.

Wij signaleren een onderbenutting van de potentiële impact van het BIT in kwantitatieve termen. Het startmoment en de doorlooptijd van de BIT-onderzoeken komen nog niet overeen met de wens van opdrachtgevers die eerder en sneller een onafhankelijk BIT-advies wensen. De omvang van de vaste en variabele formatie, in combinatie met signalen over komende BIT-toetsen, is niet toereikend om deze wensen te kunnen honoreren. Het groeiende aanbod aan te toetsen ICT-projecten maakt dat BIT sinds 2019 noodgedwongen een risicogestuurde aanpak toepast die ertoe leidt dat niet meer alle projecten boven budget € 5 miljoen worden getoetst.

Ex ante en ex durante

In de beschouwingsperiode hebben ex ante toetsingen plaatsgevonden op de opdrachtformulering en projectbeheersing. Het merendeel van de BIT-adviezen raakt de aangetroffen tekortkomingen in de opdrachtformulering die na de BIT-toets geheel of gedeeltelijk worden hersteld, zo leren de reacties van de bewindspersonen ons.

In de beschouwingsperiode hebben er maar een beperkt aantal ex durante toetsingen plaatsgevonden op de projectbeheersbaarheid. Dit is jammer omdat wij daarmee nu geen feitelijke uitspraken kunnen doen over de projectbeheersing na de BIT-toetsen. Wij beperken ons daarmee overwegend tot kwalitatieve analyses.

Aanbevelingen

De hiervoor geformuleerde conclusies zijn verkregen via analyse en synthese. Daar waar de bijdrage van de activiteiten van BIT (als instrument en als organisatie) op geformuleerde indicatoren als negatief dan wel positief met kanttekening is benoemd, zijn negen aanbevelingen geformuleerd. Aanbeveling 10 is aanvullend toegevoegd door de onderzoekers op basis van door hen aangetroffen omstandigheden die de doeltreffendheid en doelmatigheid van BIT als instrument beïnvloeden.

Los van ons overall positief beeld van het BIT-instrument zien wij nog verbeterpotentieel. Deze hebben wij verwoord in de volgende aanbevelingen:

1. Investeer in een nog explicieter toetskader (met toetscriteria) om het leren en onderbouwd reflecteren op ICT-projecten te vergroten.
2. Nuanceer de rol van het BIT ten aanzien van het beoordelen van de legitimiteit (de beleidskeuze) van opdrachten voor ICT-projecten, ten opzichte van de rol van de opdrachtgever en beleid controlerende organen in ons staatsbestel. Dit om de acceptatie van adviezen te verhogen en de beleidsverantwoordelijke zijn/haar rol te laten spelen.
3. Vergroot de verversingsfrequentie van publicatie van ICT-projecten op het Rijks-ICT-dashboard om zo de potentiële BIT-waardige projecten tijdig te signaleren en de compleetheid daarvan vast te stellen.
4. Investeer in de stelselmatige frequente kennisoverdracht van BIT-kennis naar opdrachtgevers en het CIO-stelsel. Dit om de taakvolwassenheid te vergroten en niet benutten van geleerde lessen te voorkomen. Benoem de criteria voor taakvolwassenheid.
5. Weeg af of de signalerende en controlerende taken ('waakhondfunctie') van het BIT effectief samengaan met de zijn opgedragen kennisoverdrachtstaken ('leermeester') tegen de achtergrond van de beoogde 'checks and balances'.
6. Investeer in verscheidenheid in de aard en diepgang van BIT-toetsen om in te spelen op de verschillen in taakvolwassenheid en daarmee het rendement op inzet van schaarse BIT-capaciteit te vergroten.
7. Investeer in het situationeel toepassen van de CIO-stelselprincipes om structurele borging in alle organisaties binnen de rijksoverheid te kunnen faciliteren. Dit omdat er verschil is in ICT-intensiteit binnen organisaties van de rijksoverheid.
8. Overweeg of het BIT een structurele rol past in het toetsen op de borging van deze CIO-stelsel principes op systeemniveau in plaats van op projectniveau. Dit omdat daarmee ook naar de structurele implementatie, gebruik en borging gekeken wordt.
9. Overweeg om het BIT een vast taakbudget én een taakvolume gebaseerd budget te verstrekken, gelet op de toename aan BIT-waardige ICT-projecten. Dit ook omdat de huidige omvang van BIT kwetsbaar is.
10. Investeer in een uitbreiding van het aantal aspecten waarop een BIT-toets wordt gedaan om relevante aspecten door veranderingen in de ICT-discipline en veranderingen in de omvang en aard van ICT-initiatieven met effect op de beheersing daarvan niet te missen.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding onderzoek	1
1.2 Context: CIO-stelsel	2
1.3 Object en reikwijdte van het onderzoek	2
1.4 Aanpak op hoofdlijnen	3
1.5 Fase 1. Documentatiestudie	4
1.6 Fase 2. Aanvullende dataverzameling en -analyse	6
1.7 Fase 3. Analyse en rapportage	8
2. Verantwoording	9
3. Beleidstheorie	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Aanleiding	10
3.3 Beleidstheorie BIT	11
3.4 Analyse kader	15
4. Doeltreffendheid	20
4.1 Minder risico bij ICT-projecten?	20
4.2 Verlopen ICT-projecten vaker binnen planning, budget en met hogere kwaliteit?	25
4.3 Verbeterde regierol op ICT-projecten?	38
4.4 Neveneffecten en aanpalende waarnemingen	44
5. Doelmatigheid BIT	45
5.1 BIT-doelmatigheid bij uitvoeren van zijn taken	45
5.2 Doelmatigheid van het beleid	48
5.3 Reductiemogelijkheden	49
6. Conclusies en aanbevelingen	51
6.1 Minder risico in ICT-projecten door betere opdrachtformulering	51
6.2 Relevante bijdrage aan projectbeheersing	52
6.3 Verbeterde regierol op ICT-projecten	54
6.4 Inzet van BIT is doelmatig	56
6.5 Afwegingen voortzetten beleid: complexiteit neemt toe	57
6.6 Verbeteringen bij het meten van doeltreffendheid, doelmatigheid en taakvolwassenheid	58
6.7 Enkele observaties ter overweging	60

Bijlagen

- Bijlage 1. Referentie naar de beantwoording van RPE-vragen
- Bijlage 2. Interviewlijst
- Bijlage 3. Leden begeleidingscommissie
- Bijlage 4. Documentenlijst
- Bijlage 5. Uitgebrachte BIT-adviezen in het toetsvak en opvolging
- Bijlage 6. Omgevingskaart
- Bijlage 7. Beleidstheorie (schematisch)
- Bijlage 8. Interviewvragen
- Bijlage 9. BIT-toetskader

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In zijn [Kamerbrief van 8 juli 2019](#)⁸ informeert staatsecretaris Knops de Tweede Kamer over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting van het Bureau ICT-toetsing (BIT) in het kader van artikel 7, Kwaliteit Rijksdienst.

"Het BIT adviseert ten behoeve van de algehele verbetering van ICT-projectbeheersing bij ministeries, publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 4 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Raad voor de Rechtspraak en de Nationale Politie op verzoek van de minister die het aangaat, of de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan wel uit eigen beweging, over de risico's en slaagkans van een ICT-project en geeft daarbij een oordeel over de mate van beheersbaarheid."

De [Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek \(RPE\) 2018](#) van het ministerie van Financiën schrijft voor dat beleid dat onder de beleidsartikelen in de begroting valt, periodiek geëvalueerd moet worden. Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarin de doelstellingen van lopend beleid tegen het licht worden gehouden. Het beleid wordt beschreven en beoordeeld aan de hand van een aantal vragen. Dit betreft de RPE-vragen die beantwoord moeten worden.

Naar aanleiding van het [evaluatie rapport BIT 2017-2018](#)⁹, in opdracht van de Toezichtsraad-BIT, is door staatssecretaris Knops besloten om [de toegezegde beleidsdoorlichting](#)¹⁰ van het BIT voor 2020 in de tijd naar voren te halen en af te ronden voor het einde van dit jaar¹¹. Aan Twynstra Gudde is in mei de opdracht verstrekt om deze beleidsdoorlichting uit te voeren. Deze rapportage bevat de bevindingen van ons onderzoek. De staatssecretaris laat parallel, als antwoord op de ingediende motie Middendorp¹² naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een Rijksinspectie Digitalisering, een onderzoek uitvoeren door ABD-Topconsult naar dit onderwerp. Los hiervan loopt nog een aparte beleidsdoorlichting Kwaliteit Rijksdienst die onder andere over het CIO-stelsel als geheel gaat.

Door de combinatie van de evaluatie van BIT en de beleidsdoorlichting kan de toekomstige inrichting van toezicht, toetsing en verantwoording binnen het I-domein van het Rijk in samenhang worden gezien.

Het doel van deze beleidsdoorlichting is het onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid rondom de tijdelijke versterking van het CIO-stelsel door de instelling van het BIT.

⁸ 2019-0000354588 Beleidsdoorlichting BIT 2017-2018 8 juli 2019

⁹ AEF Evaluatie Bureau ICT-Toetsing d.d. 22 november 2018

¹⁰ Kamerbrief 26643 d.d. 29 maart 2019

¹¹ Kamerbrief Evaluatie Bureau ICT-toetsing (BIT), 29-03-2019 en kamerbrief Beleidsdoorlichting BIT 2017-2018, 08-07-2019

¹² Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018-2019, 35000 VII, nr. 34

1.2 Context: CIO-stelsel

Het BIT is tijdelijk toegevoegd aan het CIO-stelsel en acteert als waakhond op de beheersing van grote ICT-projecten. In het onderzoek beperken wij ons tot het functioneren van het BIT in zijn directe omgeving. Het CIO-stelsel als geheel beschouwen wij als context van deze opdracht.

In de [strategische I-agenda Rijksdienst 2017](#)¹³ wordt in hoofdstuk 3 'Ontwikkelingen en huidige situatie I binnen de rijksdienst' toegelicht dat alle resultaten van de kabinetsreactie op het eindrapport van de commissie Elias zijn uitgevoerd. Tevens wordt het voorzetten van de Operatie Informatiebestel Rijk (OIR) aangekondigd, waarmee permanente verbetering bij alle betrokkenen bij ICT-projecten wordt nagestreefd. Daar wordt een kennisbank voor documentatie, kennis en ervaringen aangekondigd waarin ook BIT-kennis wordt opgenomen.

Organisaties binnen de rijksoverheid hebben hun CIO-stelsel in de periode 2017-2018 verder uitgebouwd, CIO-bureaus zijn gegroeid en spelregels aangaande het starten van ICT-projecten en het beheersen van ICT-projecten zijn aangescherpt. De bredere introductie van het zogeheten CIO-oordeel, noodzakelijk om te mogen starten, is daar een voorbeeld van.

Eenduidige toewijzing van waarneembare effecten qua taakvolwassenheid van organisaties binnen de rijksoverheid, verbetering van beheersing en opdrachtformulering kunnen niet alleen aan het optreden van BIT sec worden toegeschreven. Ook de acties van BZK in de OIR zullen bijgedragen hebben aan verbeteringen.

1.3 Object en reikwijdte van het onderzoek

In 2015 heeft de parlementaire onderzoekscommissie naar ICT-projecten bij de rijksoverheid (commissie Elias) geadviseerd een tijdelijke ICT-autoriteit op te richten die grote ICT-projecten bij de rijksoverheid toetst op de risico's en of deze kans van slagen hebben¹⁴. De commissie Elias heeft 34 aanbevelingen gedaan. Eén van de 34 aanbevelingen was het instellen van een ICT-autoriteit. De andere 33 aanbevelingen zijn vooral opgepakt in de (vrijwel afgeronde) OIR. Als opvolging van dit advies heeft het kabinet onder meer het tijdelijke BIT opgericht¹⁵.

Het BIT is opgezet voor een termijn van vijf jaar en in de beschouwingsperiode gepositioneerd binnen het Directoraat-generaal Overheidsorganisatie (DGOO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Eerst onder de directie CIO Rijk en tot 1 juli 2019 onder directie Inkoop, Facilitair en Huisvestingsbeleid Rijk (IFHR). Vanaf 1 juli 2019 hangt het BIT direct onder het DGOO.

Het BIT toetst projecten bij de rijksoverheid en zelfstandig bestuursorganen (ZBO's) waarbij ICT een belangrijke rol heeft. Het BIT toetst in opdracht van een minister of staatssecretaris, de Tweede Kamer of uit eigen beweging. De uitkomst van de toets is een advies dat naar de Tweede Kamer wordt verzonden en dat dus openbaar wordt. Het BIT toetst grote ICT-projecten bij de rijksoverheid op meerdere aspecten volgens het op hun website gepubliceerde [BIT-toetskader](#).

¹³Rapport Strategische I-agenda Rijksdienst 2017

¹⁴Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 326, nr. 5

¹⁵Besluit van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 10 juli 2015, nr. 0000373449

De onderzoeksvraag is door DGOO als volgt geformuleerd:

“Voert het BIT conform de gestelde criteria in het instellings- en wijzigingsbesluit zijn (tijdelijke) taak doeltreffend en doelmatig uit?”

De beleidsdoorlichting dient volgens de werkwijze beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) te worden gevolgd. Dat impliceert dat naast de doeltreffendheid van het gevoerde beleid ook de doelmatigheid (efficiency) van het beleid dient te worden geanalyseerd.

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op het gevoerde beleid in de periode 2015-2018 en getoetste projecten in de periode 2017 en 2018.

In de meeste gevallen heeft de toetsing door het BIT plaatsgevonden na de start van een project. Het karakter van de toets heeft desalniettemin een ex ante insteek: toetsing van de opdrachtformulering op haalbaarheid en is de ICT-projectbeheersing op orde? In dit onderzoek definiëren wij dit soort onderzoek dan ook als ex ante. In een enkel geval heeft er ook een toetsing plaatsgevonden tijdens de uitvoering van het project: dan heeft hier al op een eerder moment een BIT-toets plaatsgevonden. Dit definiëren wij hier als een toets met een ex durante insteek.

1.4 Aanpak op hoofdlijnen

Het onderzoek heeft in drie fases plaatsgevonden. Figuur 1 geeft dit schematisch weer. Wij zullen de afzonderlijke fases hierbij nader toelichten.



Figuur 1. Opzet onderzoek

1.5 Fase 1. Documentatiestudie

1.5.1 Beleidsdocumenten

De beleidsdocumenten die wij hebben onderzocht hebben wij opgenomen in bijlage 4. Een aantal documenten vallen buiten de genoemde onderzoeksperiode. Dit zijn documenten die relevant zijn omdat ze betrekking hebben op de aanleiding en de start van het BIT. Denk hierbij aan [onderzoek van commissie Elias](#)¹⁶ of het [instellingsbesluit van 10 juli 2015](#)¹⁷. Andere relevante beleidsdocumenten die wij gebruikt hebben en buiten de tijdsperiode vallen zijn de rapportage [BIT-Evaluatie Noordbeek 2015-2016](#)¹⁸, 2016 en de [rapportage BIT-Evaluatie AEF 2017-2018](#)¹⁹.

De beleidsdocumenten gebruiken wij in dit rapport voor het opstellen van de beleidstheorie en in de analyse, waarbij wij in de analyse een onderscheid maken in generieke documenten, als de onafhankelijke onderzoeken en de documenten die specifiek gerelateerd zijn aan een dossier (zie hierover in de volgende paragraaf).

In de documentenstudie hebben wij ons in eerste instantie gericht op de ontwikkeling van de beleidstheorie rond BIT, die in hoofdstuk 3 aan de orde komt. Wij hebben de beleidstheorie verder uitgewerkt van beoogde resultaten naar activiteiten en daarop indicatoren bepaald. Dat vormde het analysekader dat is gebruikt in de dossier- en documentenanalyse, en voor de samenstelling van de vragenlijst voor de interviews en enquête. Het analysekader is vastgesteld in afstemming met de opdrachtgever en door de begeleidingscommissie.

Bij de BIT-adviezen van de geselecteerde ICT-projecten is gekeken naar de inhoud van het BIT-advies en de reactie van de bewindspersoon daarop. Ze zijn dus niet inhoudelijk onderzocht om te beoordelen of de beheersing door deze specifieke BIT-adviezen daadwerkelijk is versterkt.

De beleidstheorie liet zien dat BIT als instrument niet alleen veronderstelt bij te dragen aan projectbeheersing ex ante en ex durante 'an sich', maar dat het instrument BIT ook beoogd wordt bij te dragen aan de taakvolwassenheid van overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor ICT-projecten.

Dit betekent dat in deze beleidsdoorlichting is gekeken naar het verbeteren en verankeren van:

- De opdrachtformulering op haalbaarheid
- De ICT-projectbeheersing
- De ICT-taakvolwassenheid
- De doelmatigheid van het BIT-beleid en BIT als organisatie.

1.5.2 Dossieronderzoek

In de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting zijn 28 toetsen uitgebracht door het BIT. Een volledig overzicht is te vinden in bijlage 5.

¹⁶Onderzoek commissie Elias TK 33326

¹⁷Instellingsbesluit BIT besluit 0000373449

¹⁸BIT-evaluatie Noordbeek 2015-2016

¹⁹BIT-evaluatie AEF 2017-2018

In het door ons uitgevoerde onderzoek is een selectieve steekproef uit deze 28 toetsen samengesteld. Voor het verkrijgen van een zo rijk mogelijk beeld was het belangrijk om een zo breed mogelijke variatie aan projecten in het onderzoek te betrekken. Hierbij hebben wij de volgende selectiecriteria gebruikt om tot de zes ICT-projecten te komen:

- Spreiding over projecten die in 2017 en 2018 zijn getoetst
- De fase waarin het project is getoetst (ex ante of ex durante)
- Spreiding van projecten binnen de departementen (inclusief zelfstandig bestuursorgaan)
- In hoeverre de adviezen zijn overgenomen (gebaseerd op de bestuurlijke reacties op de BIT-toetsen)
- Combinatie complexiteit (technisch, organisatorisch, politiek)
- Aard van ICT-project m.b.t. beleid/taakrelatie (primair, secundair, tertiair)
- Omvang van de ambitie (opdrachtformulering, uitvoering, besluitvorming).

De volgende projecten zijn in het kader van dit onderzoek in overleg met de begeleidingscommissie geselecteerd.

Tabel 1. Selectie BIT-dossiers

Departement	Project	Datum advies
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Operatie BRP (oBRP) en In Beheer Name BRP (IBN BRP)	9-6-2017
Financiën	Investeringsagenda Belastingdienst	13-6-2017
Infrastructuur en Milieu	CivMil Voice Communication System	1-8-2017
Economische zaken en Klimaat	Phoenix+	20-12-2017
Justitie en Veiligheid	JDS	12-9-2018
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	Persoonsgebonden Budget 2.0	15-10-2018

Object van onderzoek waren per project het BIT-advies en de bestuurlijke reactie op het BIT-advies.

Het onderzoek betrof de mate waarin de BIT-adviezen zijn opgevolgd, op basis van de reactie van bewindspersonen. De documenten zijn initieel geclassificeerd naar opgevolgd, deels opgevolgd, periode van bezinning, gestopt, herijking, of onduidelijk. De lijst is gesynchroniseerd met het recent gepubliceerde overzicht BIT-adviezen en opvolging aanbevelingen van 2 oktober 2019, zie bijlage 5.

De onderzochte documenten geven geen antwoord op de vraag of opvolging ook werkelijk heeft plaatsgevonden. De feitelijke aanpassingen en/of bijstellingen van de projecten zijn in deze beleidsdoorlichting niet onderzocht. Wij kunnen op basis van de interviews met betrokkenen wel iets vertellen over het toets- en adviesproces gelopen is en hoe dit ervaren is. Dat draagt bij aan het beeld over de doeltreffendheid en doelmatigheid dat hier onderzocht is.

1.5.3 Beleidstheorie en analysekader

Onderdeel van fase 1 was de reconstructie van de beleidstheorie BIT en het opstellen van het analysekader op basis van die beleidstheorie. In hoofdstuk 3 komt aan de orde hoe deze tot stand zijn gekomen en wat de resultaten zijn.

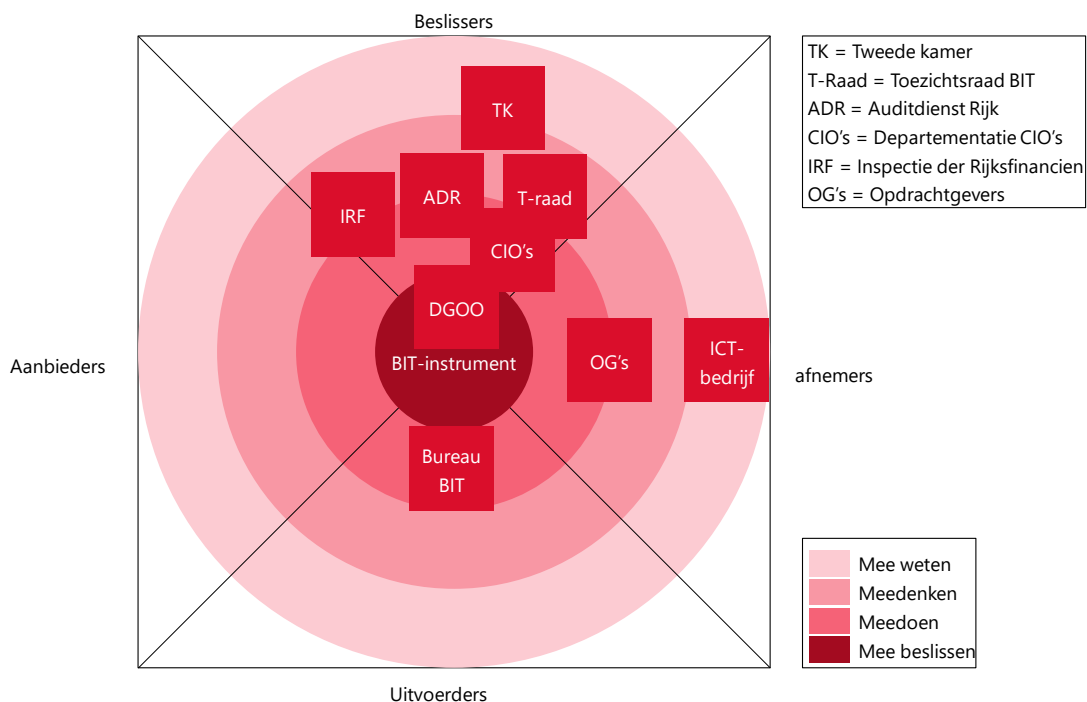
1.6 Fase 2. Aanvullende dataverzameling en -analyse

In het geval van de beleidsdoorlichting BIT kan niet volstaan worden met secundaire analyse van bestaande bronnen, waaronder evaluatiestudies. Daarom was het nodig om aanvullende data te verzamelen. Aanvullend aan de documenten en dossieranalyse is in overleg met de begeleidingscommissie gekozen voor het raadplegen van belanghebbenden en betrokkenen omdat een aantal indicatoren niet via dossier- en documentenanalyse bepaald kan worden door het ontbreken van dergelijke documentatie.

Interviews

Om te bepalen wie relevante gesprekspartners zijn, hebben wij ten eerste gekeken naar de omgeving van het BIT en de daarin te onderkennen betrokkenen en belanghebbenden. Er is een omgevingskaart gemaakt waarin kon worden aangegeven welke rol de verschillende actoren spelen, zie bijlage 6.

Op basis daarvan kon na overleg met de begeleidingscommissie bepaald worden wie relevante gesprekspartners zijn.



Figuur 2. Omgevingskaart

Uit deze lijst van belanghebbenden is een selectie gemaakt voor de te interviewen personen. Om te bepalen wie wij zouden moeten interviewen hebben wij ten eerste gekeken naar de omgeving van het BIT en ten tweede naar de CIO's en opdrachtgevers van de selectie aan BIT-rapporten die wij hebben gekozen, zoals weergegeven in paragraaf 1.5. Wij hebben afgezien van interviews met leden van de Tweede Kamer en IRF gezien hun rol in het staatsbestel in relatie tot deze beleidsdoorlichting. De geïnterviewde personen zijn in bijlage 2 opgenomen.

Daarnaast is gesproken met de opdrachtgevers van ICT-projecten die al eerder of ook later een BIT-toets hebben meegemaakt En dus meervoudige ervaringen met het BIT-toetsinstrument hebben.

Tabel 2. Aanvullende BIT-dossiers

Departement	Project	Datum advies
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Operatie EiD	13-05-2016
Veiligheid en Justitie	Verwijzingsportaal bankgegevens	10-12-2018
Infrastructuur en Milieu	Electronic Flight Strips	17-1-2017
Infrastructuur en Milieu	iTEC-based Centre Automation System (iCAS)	12-06-2018

In totaal hebben wij 44 mensen gesproken in 22 interviews (tabel 3). Sommige interviews waren bilateraal andere in groepsverband. Zie bijlage 8 voor de interviewvragen. Van elk interview is een werkverslag gemaakt dat ter verificatie is voorgelegd aan de gesprekspartners. Deze verslagen zijn gecodeerd naar onderwerp van de doorlichting en of deze dan een positieve, neutrale of negatieve connotatie hadden.

Tabel 3. Categorieën gesprekspartners

Categorie	Geïnterviewde functionarissen	Aantal
Opdrachtgevers	Opdrachtgevers van ICT-projecten	6
	Andere betrokkenen bij de getoetste projecten	5
CIO's	Departementale CIO (inclusief waarnemend)	6
	Betrokkene CIO Office	2
	Vertegenwoordigers van ZBO's	4
ICT-NL	Vertegenwoordigers van ICT Nederland (NL Digital)	14
Direct Betrokkenen	Waarnemend bureau manager en hoofd BIT	1
	Toetsmanager	1
	Voormalig CIO Rijk en hoofd BIT	1
	Voormalig CIO Rijk	1
	Voormalig DGOO	1
Onafhankelijke partijen	Voorzitter Toezichtraad	1
	Vertegenwoordiger van Audit Dienst Rijk	1
Aantal geïnterviewden		44

Enquête

Ter voorbereiding op de interviews hebben de geïnterviewden een enquête toegezonden gekregen. De response was laag (12 uit 44). In de analyse laten wij dit dan ook maar beperkt meewegen in onze conclusies en aanbevelingen.

1.7 Fase 3. Analyse en rapportage

Alle bevindingen zijn per bronsoort (enquête, evaluatiedocumenten in opdracht van de Toezichtraad BIT, interviews en selectie BIT-advies en reacties) verzameld, geanalyseerd en vertaald naar conclusies. Daarbij is aangegeven hoe de bevinding bijdraagt (positief, negatief of positief met kanttekening) aan de onderzochte doeltreffendheid, taakvolwassenheid en doelmatigheid. Daar waar een negatieve bijdrage aan de beoogde resultaten door de activiteiten dan wel dat deze als positief met kanttekening werd geïdentificeerd, wordt in hoofdstuk 6 een aanbeveling geformuleerd. Daarnaast is ook een extra aanbeveling gedaan die afgeleid is uit waargenomen veranderingen in de omgeving, waarop het BIT als instrument inwerkt.

Op basis van de uitgevoerde analyses is een concept rapportage opgesteld. Deze is in een aantal bijeenkomsten besproken met de begeleidingscommissie (bijlage 3) en aangeboden aan de opdrachtgever.

2. Verantwoording

Bij een beleidsdoorlichting worden de onderzoeksvragen normaliter beantwoord met behulp van een analyse van reeds uitgevoerde evaluaties, dus op basis van een secundaire analyse. In het geval van deze beleidsdoorlichting BIT werd voorzien dat deze bronnen beperkt beschikbaar zouden blijken en niet alle onderzoeksvragen zouden dekken. Er is in overleg met de begeleidingscommissie besloten tot aanvullende dataverzameling in de vorm van interviews en een enquête. Deze tweetraps aanpak wordt bij elk onderdeel zichtbaar gemaakt, gelet op de aard van de beleidsdoorlichting.

Er wordt expliciet inzichtelijk gemaakt wat er blijkt uit de:

- Eerdere onderzoeksrapportages
- Geselecteerde dossiers
- Interviews
- Enquête.

In dit onderzoek is gekeken naar de manier waarop met de geselecteerde BIT-adviezen is omgegaan (worden de adviezen overgenomen?) en hoe respondenten en geïnterviewden de bijdrage van het BIT aan het versterken van de beheersing van ICT-projecten percipiëren.

Deze beleidsdoorlichting is de eerste op het BIT als instrument. Er is niet gezocht naar witte vlekken in eerdere evaluaties op het BIT in opdracht van de Toezichtraad BIT. Mede omdat de evaluaties van het BIT in opdracht van de Toezichtraad BIT niet gebaseerd lijken op het RPE-kader.

Wij hebben het onderzoek uitgevoerd in drie fasen (zie figuur 1). In de *documentatiestudie* hebben wij ons in eerste instantie gericht op de ontwikkeling van de beleidstheorie rond BIT. Op basis hiervan hebben wij na overleg met de begeleidingscommissie het analysekader vastgesteld. Het kader vormde de basis voor de gespreksleidraad voor de interviews en voor de vragen in de enquête.

Om te bepalen wie wij zouden moeten spreken, hebben wij, zoals eerder aangegeven, een omgevingskaart gemaakt: wie is op welke manier betrokken bij het BIT? Op basis hiervan zijn wij in overleg met de begeleidingscommissie gekomen tot een lijst met een relevante groep betrokkenen en belanghebbenden. Op basis van een aantal criteria, die wij later nader toelichten, hebben wij in overleg met de begeleidingscommissie vooraf een relevante set aan projecten geselecteerd die door BIT getoetst zijn.

Voor de leesbaarheid van het rapport hebben wij de RPE-vragen geclusterd. In bijlage 1 hebben wij een expliciete link gelegd tussen de hoofdstukken en paragrafen, en de RPE-vragen.

In het onderzoek is gebleken dat de doelmatigheid waarmee de activiteiten (die afgeleid zijn uit het beleidskader) zijn uitgevoerd, slechts beperkt kon worden vastgesteld omdat gezochte gegevens ontbraken dan wel alleen in niet verbijzonderde vorm beschikbaar bleken. Daardoor is het doen van een uitspraak over de gerealiseerde doelmatigheid per activiteit niet mogelijk gebleken.

3. Beleidstheorie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie geconstrueerd die ten grondslag ligt aan het BIT als instrument. Bij een beleidstheorie gaat het om het geheel aan veronderstellingen op basis waarvan het beleid is geformuleerd. Daarbij worden de probleemanalyse, te plegen inzet en te bereiken resultaten, effecten en uiteindelijk beoogde impact met elkaar in verhouding gebracht.

De actualiteit van de probleemstelling die ten grondslag ligt aan de oprichting van het BIT en de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid worden zichtbaar in de behandeling van beleidstheorie.

In paragraaf 3.3 wordt de gehele beleidstheorie schematisch weergegeven en beschreven. Deze is gebaseerd op het (gewijzigde) Instellingsbesluit. Daarmee wordt de aard en samenhang van de ingezette instrumenten beschreven.

Op basis van de beleidstheorie hebben wij een analysekader opgesteld waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid wordt beoordeeld. Dit analysekader lichten wij toe in paragraaf 3.4.

3.2 Aanleiding

Onder andere uit rapporten van de Algemene Rekenkamer ([2007](#)²⁰ en [2008](#)²¹) bleek dat verschillende ICT-projecten van de overheid duurder werden dan gedacht, meer tijd vroegen dan gepland of niet het gewenste resultaat opleverden. De financiële situatie van de rijksoverheid maakte het nog urgenter om de problemen met ICT-projecten aan te pakken.

In opdracht van de Tweede Kamercommissie Veiligheid en Justitie heeft een parlementaire werkgroep het [onderzoeksvoorstel 'ICT-projecten bij de overheid'](#)²² opgesteld. Door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven werd vervolgens literatuuronderzoek gedaan en er vond een expertmeeting plaats met deskundigen op het terrein van ICT. De werkgroep adviseerde de Tweede Kamer om te kiezen voor een tijdelijke commissie die een parlementair onderzoek zou moeten uitvoeren. Die commissie werd op 5 juli 2012 ingesteld.

Deze parlementaire onderzoekscommissie naar ICT-projecten bij de overheid (commissie Elias) begint het voorwoord van het [rapport in 2014](#)²³ met:

"Dat de rijksoverheid een deel van haar ICT-projecten niet op orde heeft, waardoor onnodig belastinggeld wordt verspild, is een feit."

²⁰Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel A, Algemene Rekenkamer 2007, Kamerstuk 26643 nr.100B1

²¹Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel B, Algemene Rekenkamer 2008, Kamerstuk 26643 nr. 130B1

²²Onderzoeksvoorstel d.d. 6 november 2013 Presidium kamerstuk 33326-3

²³Rapport Elias Kamerstuk 33326

In zijn eindrapportage²⁴ formuleert de commissie als conclusies dat: "

1. De rijksoverheid zijn ICT-projecten niet onder controle heeft.
2. De politiek het niet beseft maar ICT overall is.
3. De rijksoverheid zijn ICT-beleidsambities niet waarmaakt.
4. De verantwoordings- en besluitvormingsstructuur bij ICT-projecten zeer gebrekkig is.
5. De rijksoverheid onvoldoende inzicht heeft in de kosten en baten van zijn ICT.
6. De ICT-kennis van de rijksoverheid tekortschiet.
7. Het ICT-projectmanagement zwak is.
8. De ICT-aanbestedingstrajecten perverse prikkels bevatten.
9. Het contractmanagement bij ICT-projecten onprofessioneel is.
10. Het aan de rijksoverheid ontbreekt aan lerend vermogen op ICT-gebied."

Eén van de aanbevelingen van de commissie was om een tijdelijke ICT-autoriteit op te richten die ICT-projecten toetst ter versterking van de beheersing van ICT-projecten. Daartoe is het BIT in 2015 opgericht.

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid ten aanzien van de door de rijksoverheid zelf opgezette en uit te voeren ICT-projecten is helder. Het betreft de eigen projecten waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijkheid draagt, ook waar het gaat om de beheersing van die projecten. De aanleiding voor het versterken van de beheersing van ICT-projecten is nog steeds actueel. Zo wordt in recente beleidsdocumenten aangegeven: "*Initiatieven zoals het BIT en Gateway reviews* ²⁵*dragen ontegenzeggelijk bij aan de beheersbaarheid, maar wij zijn er nog niet.*"²⁶

3.3 Beleidstheorie BIT

Aangrijpingspunt van onderzoek in het kader van een beleidsdoorlichting vormt de achterliggende beleidstheorie.

Het opstellen van een beleidstheorie betreft het formuleren of het reconstrueren van de doelstellingen bij een bepaalde interventie en van de wijze waarop die bereikt zouden kunnen worden, door veronderstellingen te expliciteren die ten grondslag liggen aan een proces of concrete maatregel, i.c. de oprichting van het BIT. De veronderstellingen hebben betrekking op de effecten die activiteiten van het BIT teweeg moeten brengen bij beheersing van ICT-projecten van de overheid.

Beleidstheorie BIT

De rijksoverheid is in 2008 gestart met het inrichten van het CIO-stelsel om te voorzien in een systematische benadering van het starten en beheersen van ICT-projecten binnen nationale en departementale kaders. De wetgever heeft met het BIT-instellingsbesluit de facto het BIT als instrument op tijdelijke basis toegevoegd aan het CIO-stelsel. In ons onderzoek beschouwen wij dit CIO-stelsel als context.

²⁴Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 326, nr. 5

²⁵Gateway review is een peer-review op verzoek van een opdrachtgever en wordt in één week uitgevoerd. De rapportage is vertrouwelijk

²⁶Kamerbrief *Sturing informatiebeveiliging en ICT binnen de Rijksdienst*, 11 oktober 2018. Zie ook Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Rapport bij het jaarverslag.

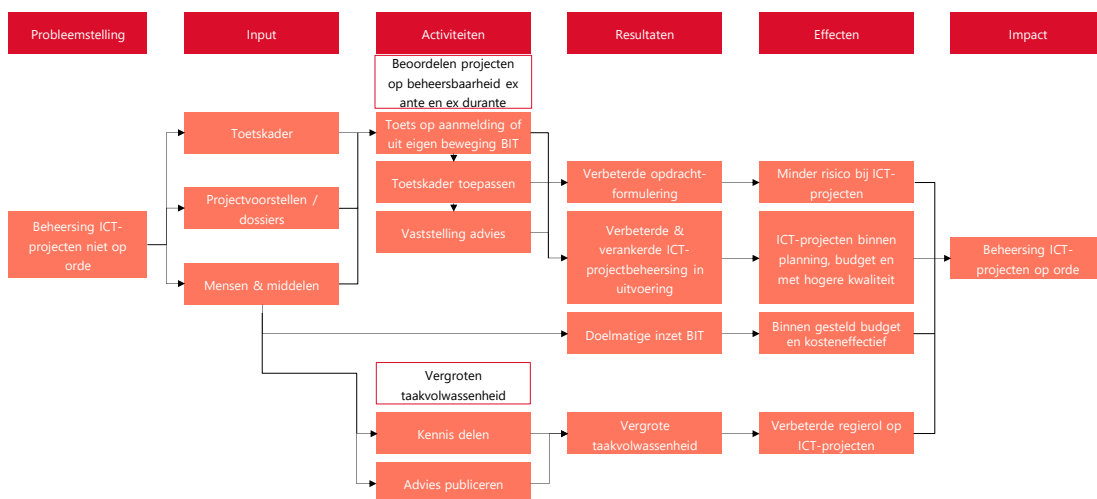
Aan de analyse ontleen wij een drieledige doelstelling die ten grondslag ligt aan het BIT:

- Het verbeteren van de beheersing van ICT-projecten door een betere op haalbaarheid gerichte opdrachtformulering *vooraf* (ex ante).
- Het verbeteren van ICT-projectbeheersing *gedurende de realisatie* (ex durante).
- Het structureel borgen van ICT-taakvolwassenheid binnen de rijksoverheid.

De veronderstelling is dat de tijdelijke organisatie BIT kan bijdragen aan het verbeteren van de beheersing van ICT-projecten, zowel voorafgaand als tijdens, en dat BIT kan bijdragen aan het borgen van ICT-taakvolwassenheid.

De beleidsdoorlichting moet laten zien in hoeverre dit het geval is, ofwel of en in hoeverre deze beleidstheorie klopt.

Wij hebben de beleidstheorie verder opgebouwd op basis van het Instellingsbesluit en andere bronnen. Daarbij maken wij onderscheid in input, activiteiten, (beoogde) resultaten, effecten en impact. De beleidstheorie wordt onderstaand schematisch weergegeven en vervolgens toegelicht. U vindt deze ook in bijlage 7 in een wat groter formaat.



Figuur 3. Schematische weergave beleidstheorie

Toelichting

Onder input wordt, zo letterlijk als mogelijk, verstaan hetgeen 'erin wordt gestopt', oftewel welke als ingrediënten te beschouwen zijn voor het te doorlopen beleidsproces. In het geval van het BIT gaat het aan de ene kant om in te zetten mensen (intern en extern) en daarmee samenhangende kosten, en om materiële kosten.

Het BIT-team bestaat uit 10,5 fte (2018) aan vaste medewerkers. Daarnaast wordt het team per project aangevuld met tijdelijke medewerkers: de zogenoemde flexibele schil. Deze flexibele schil bestaat uit experts uit de rijkdienst, het bedrijfsleven en de wetenschap. Prof. dr. C. Verhoef (hoogleraar Informatica aan de Vrije Universiteit Amsterdam) is wetenschappelijk adviseur bij het BIT. De totale formatie vast en flexibel is circa 15 fte.

De Toezichtsraad-BIT houdt toezicht op de kwaliteit, onafhankelijkheid en effectiviteit van het BIT, rapporteert periodiek aan de verantwoordelijke bewindspersoon en geeft opdracht voor de evaluaties een jaar na inwerkingtreding van het Instellingsbesluit en vervolgens telkens na twee jaar. De Toezichtraad-BIT, de samenstelling van het BIT en de positie ten opzichte van de minister voor Wonen en Rijksdienst borgen de onafhankelijkheid van het BIT, zo wordt bij het Instellingsbesluit toegelicht²⁷. De Toezichtraad BIT is conform het instellingsbesluit opdrachtgever van periodieke onafhankelijke evaluatie van het BIT.

Omdat het BIT moet bijdragen aan het vergroten en verankeren van de ICT-taakvolwassenheid van de rijksoverheid zodat deze in de toekomst zelf voldoende is toegerust om ICT-projecten beheerst uit te voeren, is het BIT in eerste instantie tijdelijk ingesteld voor vijf jaar. Onlangs heeft de staatssecretaris van BZK duidelijk gemaakt dat het BIT vooralsnog verlengd wordt tot en met 31 december 2020 in afwachting van een definitief besluit over de toekomst van het BIT.²⁸

Bij de input gaat het om de te beoordelen projectvoorstellen en -dossiers die beoordeeld moeten worden alsook het [toetskader van het BIT](#)²⁹ (zie ook bijlage 9) dat wordt gebruikt bij de beoordeling van de projecten. Dit toetskader is gebaseerd op de zogeheten [tien BIT-regels die de commissie Elias](#)³⁰ heeft geformuleerd.

1. Stel een zakelijke rechtvaardiging op basis waarvan besloten kan worden.
2. Toon de meerwaarde aan voor gebruiker én samenleving.
3. Zorg voor draagvlak bij alle betrokken partijen inclusief eindgebruikers en toets op technische, organisatorische en bestuurlijke haalbaarheid (TOB).
4. Reorganiseer en standaardiseer de werkprocessen die met ICT worden ondersteund eerst voordat er wordt geautomatiseerd.
5. Elimineer doormodderen op voorhand en breng de risico's (TOB) in kaart.
6. Leg de verantwoordelijkheid voor opdracht en budget bij één persoon.
7. Faseer de ontwikkeling van het ICT-project zo efficiënt mogelijk.
8. Sluit aan bij de standaarden van de rijksoverheid en toon de technische haalbaarheid aan.
9. Toon aan hoe kritiek en tegengeluid mogelijk zijn en ter harte genomen worden. Hanteer openheid en transparantie als uitgangspunt.
10. Neem een heldere aanbestedingsstrategie op in de zakelijke rechtvaardiging.

Deze tien BIT-regels hebben geleid tot dertien gebieden waar het BIT op toetst (weergegeven in bijlage 9). Het BIT selecteert daaruit de risico's die een grote invloed op de slaagkans hebben en stelt hier zijn advies over op.

Wij zijn nagegaan hoe en in welke mate de BIT-regels van de commissie Elias geland zijn in de BIT-doelen en het BIT toetskader (paragraaf 4.2.2). Wij hebben vastgesteld dat alle BIT-regels in het BIT-toetskader zijn geland. De kwartiermaker van het BIT heeft in 2015 zes marktpartijen gevraagd het concept BIT-toetskader te verifiëren op volledigheid en deze reflecties destijds in het BIT-toetskader verwerkt.

²⁷Besluit van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 10 juli 2015, nr. 0000373449, tot instelling van het tijdelijk Bureau ICT-toetsing (Instellingsbesluit tijdelijk Bureau ICT-toetsing)

²⁸Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 26 643, nr. 603

²⁹Te vinden op website www.bureauicttoetsing.nl

³⁰Kamerstuk 33326-5

Met *activiteiten* worden de inspanningen bedoeld die verricht worden met de gegeven input. Bij het BIT vinden deze activiteiten plaats in het kader van het toetsingsproces zoals dat is ingebed in het [Instellingsbesluit](#)³¹. Hierbij is onderscheid te maken tussen toetsing van een project voordat deze start (ex ante) en een project in uitvoering (ex durante).

Het gaat om projecten van ministeries, publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 4 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Raad voor de Rechtspraak en de Nationale Politie.

Een project *moet* ex ante voor toetsing worden aangeboden door de verantwoordelijke bewindspersoon, indien het gaat om een project of programma met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen, zo bepaalt het Instellingsbesluit. Binnen de totale kosten van een ICT-project moet de ICT-component gelijk of hoger zijn dan € 5 miljoen, staat in het besluit. ICT-componenten kunnen bestaan uit hardware en software, ingehuurd extern personeel, intern personeel, uitbesteed werk aan derden en overige projectkosten, zo wordt toegelicht.

Een project dat in uitvoering is, *kan* ex durante ter toetsing worden aangeboden. Het BIT heeft tevens de mogelijkheid om ook uit eigen beweging te toetsen, in elk stadium van een ICT-project.

Bij toetsing ex ante en ex durante hanteert het BIT [een vooraf gedefinieerd toetsproces](#) en past het als activiteit het toetskader toe. Op basis van de toetsing wordt een conceptadvies geformuleerd. Het hoofd BIT stelt het advies vast. De bewindspersoon van BZK zendt als politiek systeemverantwoordelijke het conceptadvies van het BIT aan de bewindspersoon die het aangaat. Na een termijn van twee weken ten behoeve van hoor en wederhoor zendt de bewindspersoon van BZK het definitieve advies aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Deze volgt de adviezen op of, indien het advies van het BIT niet of niet geheel wordt opgevolgd, deelt de bewindspersoon dit met redenen omkleed mede aan de Tweede Kamer. Het BIT maakt het [definitieve BIT-advies](#) vier weken na aanbieding aan de bewindspersoon openbaar.

Doel is voorts dat met kennisdeling (inclusief het publiceren van adviezen) de taakvolwassenheid van de rijksoverheid worden vergroot. Om kennis en kunde te delen, geeft het BIT-presentaties en heeft een [website](#)³² waarop adviezen gepubliceerd worden.³³

Resultaten zijn de prestaties die met de activiteiten worden geleverd. Voor het BIT zijn de volgende resultaten beoogd:

- Verbetering van de opdrachtformulering op haalbaarheid en ICT-legitimiteit van ICT-projecten door het verwerken van de ex ante adviezen.
- Verbetering en verankering van de beheersing van ICT-projecten tijdens uitvoering door het verwerken van de ex durante adviezen.
- Vergroting van de ICT-taakvolwassenheid door de stelselmatige borging van geleerde lessen, de doorwerking van de advisering en het delen van kennis.

Het realiseren van de bovenstaande prestaties binnen het gegeven taakgebonden budget kan ook als een resultaat gezien worden.

³¹Instellingsbesluit nummer 0000373449

³²Website is te vinden op <https://www.bureauicttoetsing.nl/>

³³Zie Jaarrapportage 2018 Bureau ICT-toetsing

De directe *effecten* als gevolg van de inzet van de BIT-toets verminderen de risico's bij te starten projecten, ICT-projecten met minder uitloop in tijd, geld en met bijpassende kwaliteit en een verbeterde regierol van de rijksoverheid op ICT-projecten. Dit met een doelmatige inzet van het BIT.

De uiteindelijke *impact* die wordt beoogd, is het op orde krijgen en houden van het beheerst starten en uitvoeren van ICT-projecten binnen de rijksoverheid.

3.4 Analyse kader

Op basis van de beleidstheorie hebben wij een analysekader opgesteld waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid worden beoordeeld. Wat wij gedaan hebben is op basis van het beoogd resultaat in de beleidstheorie gekeken wat de belangrijkste activiteiten waren om dit resultaat te bereiken. Bij deze activiteiten hebben wij een indicator benoemd waarmee vastgesteld kan worden of het beoogd deelresultaat is bereikt. Opgeteld zeggen de indicatoren van de deelresultaten iets over het totaalresultaat. Wij hebben in tabel 4 het beoogde resultaat opgenomen, de beoogde deelresultaten en de indicatoren van deze deelresultaten.

Tot slot hebben wij in de tabel opgenomen welke informatiebronnen gebruikt zijn om de waarde van de indicator vast te stellen. De toetsing vond plaats aan de hand van documentanalyse (D), interviews (I) of een combinatie daarvan.

Het analysekader is met de begeleidingscommissie besproken en vastgesteld voorafgaande aan de gehouden interviews.

Tabel 4. Indicatoren per doel uit de beleidstheorie

Doel	Beoogd deelresultaat	Indicator	Bron
A. Verbeteren opdrachtformulering: doeltreffendheid	1. ICT-projecten met een groot risico ondergaan een BIT-toetsplicht	ICT-projecten worden aangemeld (en verschijnen op ICT-dashboard)	D
	2. CIO-oordeel maakt standaard deel uit van startbewijs ICT-projecten	CIO bevestigt deze proceduregang.	I
	3. BIT-regels dragen bij aan scherpere opdrachtformulering	Opdrachtgevers geven aan dat de BIT-regels gebruikt worden	I
B. Verbeteren en verankeren projectbeheersing: doeltreffendheid	1. CIO's zijn bekend met de instrumenten van het BIT	Geïnterviewde CIO's zijn bekend met de BIT-instrumenten	I
	2. Het BIT-toetskader bevat de onderdelen van de commissie Elias	100% dekking BIT-toetskader en BIT-regels tijdelijke commissie Elias	D
	3. BIT-adviezen worden als waardevol gezien (analyse/adviezen)	BIT-adviezen worden inhoudelijk als waardevol beschouwd	I/D
	4. BIT-toets wordt op consistente manier ingezet	Er is een solide onderbouwing waarom het toetsteam bepaalde risico's selecteert met betrekking tot de slaagkans van een project.	I/D
	5. BIT-toetskader juist ingezet en juiste risico's worden uitgelicht	Een zichtbare risicoselectie en motivering daarvan	I/D
	6. BIT-toets leidt tot scherpere beheersing ICT-projecten	Aantal projecten dat binnen de gestelde kaders opgeleverd worden	I
C. Vergroten en verankeren taakvolwassenheid: doeltreffendheid	1. BIT-adviezen worden vastgesteld en verspreid	BIT-adviezen zijn openbaar en publiek beschikbaar	D
	2. Vergrote aanwezige ICT-kennis en competenties	Aantoonbare verbetering in kennis en kunde op ICT-gebied bij departementen door overdracht van kennis vanuit BIT-medewerkers	I
	3. Verandering bewustzijn, houding en gedrag geborgd	Waarneembare verandering in bewustzijn, houding en gedrag	I
	4. Gerealiseerde adequate ICT-(taak) volwassenheid	Waarneembare verandering in perceptie van volwassenheid van de ICT-taak	I
	5. Onafhankelijkheid is geborgd conform instellingsbesluit	Geïnterviewden geven aan dat het BIT onafhankelijk functioneert.	I
D. BIT-doelmatigheid bij uitvoeren van zijn taken: doelmatigheid	1. BIT functioneert binnen de budgettaire kaders	Jaarlijkse bestedingen overschrijden niet de begroting	D
	2. De inzet van BIT is proportioneel	De kosten van het BIT als waakhond passen bij de omvang van de te vermijden kosten door falende beheersing op de totale kosten van ICT-projecten	I/D
	3. BIT beschikt over de middelen om zijn taak te kunnen uitvoeren	Het BIT beschikt over een vaste en flexibele schil om zijn taken binnen budget uit te kunnen voeren	I/D

Om te komen tot **verbeterde opdrachtformulering** (indicatoren A1 – A3) vinden drie activiteiten plaats.

- A1. Als eerste worden ICT-projecten vanaf € 5 miljoen van alle organisaties binnen de rijksoverheid getoetst door BIT op haalbaarheid en legitimiteit. Beoogd resultaat is dat ICT-projecten met een groot risico een BIT-toetsplicht ondergaan. Of dit zo is stellen wij vast met de indicator 'ICT-projecten worden aangemeld (en verschijnen op ICT-dashboard)'.
- A2. De CIO voert een toets uit op haalbaarheid en legitimiteit (pre-BIT-toets) van al zijn/haar ICT-projecten met als beoogd resultaat dat het CIO-oordeel standaard deel uitmaakt van het startbewijs ICT-projecten. Of dit zo is, stellen wij vast met de indicator 'CIO bevestigt deze proceduregang'.
- A3. Opdrachtgevers van ICT-projecten laten BIT-regels gebruiken bij formuleren opdrachten met als beoogd deelresultaat dat de BIT-regels bijdragen aan scherpere opdrachtformulering. Om dit vast te stellen nemen wij de indicator 'Opdrachtgevers geven aan dat de BIT-regels gebruikt worden'.

Voor het **verbeteren en verankeren van de projectbeheersing** (Indicatoren B1 – B6.) zijn ook een groot aantal activiteiten gedefinieerd met beoogde deelresultaten en indicatoren.

- B1. Binnen alle CIO's en OG's van organisaties binnen de rijksoverheid vindt kennisoverdracht plaats over de BIT-toetskaders, procedures en werkwijze met als beoogd doel dat CIO's en OG's bekend zijn met de instrumenten van het BIT. Of dit het geval is stellen wij vast met de indicator 'Geïnterviewde CIO's en OG's zijn bekend met de BIT-instrumenten'.
- B2. Met het formuleren en componeren van een dekkend toetskader is het beoogd resultaat om alle onderdelen van de tijdelijke commissie Elias te bevatten. Indicator hiervoor is feitelijk vast te stellen in de onderliggende documentatie: '100% dekking BIT-toetskader en BIT-regels tijdelijke commissie Elias'.
- B3. De CIO's, opdrachtgevers en projectorganisatie van BIT-waardige ICT-projecten krijgen doorwrochte analyses en adviezen opdat BIT-adviezen als waardevol gezien worden. Wij gaan na in hoeverre dit doel bereikt wordt door in de interviews te vragen naar de indicator 'BIT-adviezen worden inhoudelijk als waardevol beschouwd'.
- B4. BIT past een herleidbare methodiek toe en onderbouwt zijn keuzes waarop te toetsen binnen het toetskader. Beoogd resultaat is dat het BIT-toetskader op een consistente manier ingezet wordt. Indicatoren hiervoor zijn 'Er is een solide onderbouwing waarom het toetsteam bepaalde risico's selecteert met betrekking tot de slaagkans van een project' en 'Er is een solide onderbouwing waarom het toetsteam bepaalde risico's selecteert met betrekking tot de slaagkans van een project'.
- B5. BIT past herleidbare risicoselectie methodiek toe en onderbouwt zijn keuzes met als doel dat het BIT-toetskader op de juiste manier wordt ingezet en de juiste risico's worden uitgelicht. Indicator hiervoor 'Een zichtbare risicoselectie op risicowaarde en motivering daarvan'.

- B6. Alle organisaties van de rijksoverheid zijn gehouden om op alle relevante ICT-projecten te laten zien hoe ICT-projecten het doen qua beheersing met een frequente verwerking vanuit de ICT-projecten (IOR Rijks-ICT-dashboard). Beoogd resultaat is dat de BIT-toetsing leidt tot een scherpere beheersing op Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie en Organisatie van ICT-projecten. Indicator 'Aantal projecten dat binnen de gestelde kaders opgeleverd worden'.

Om de **taakvolwassenheid te vergroten en te verankeren** (Indicatoren C1 – C5) hebben wij vier activiteiten en gewenste deelresultaten benoemd.

- C1. CIO's en BIT verspreiden de BIT-adviezen en geleerde lessen, en lichten die waar nodig toe opdat de kennis breed verspreid wordt. Indicator is 'BIT-adviezen zijn openbaar en publiek beschikbaar'.
- C2. CIO's, opdrachtgevers en projectorganisaties ICT-projecten zijn continu aan het leren op basis van de geleerde BIT-lessen om zo de aanwezige ICT-kennis en competenties te vergroten. Indicator hiervoor: 'Aantoonbare verbetering in kennis en kunde op ICT-gebied bij departementen door overdracht van kennis vanuit BIT-medewerkers'.
- C3. CIO's, opdrachtgevers en projectorganisatie van BIT-waardige ICT-projecten dragen de nut en noodzaak van de onderliggende principes van de BIT-toetsen. Ze streven naar beheersing en solide opdrachtformulering. Het beoogd resultaat is een geborgd bewustzijn, houding en gedrag. Indicator hiervoor: 'Waarneembare verandering in bewustzijn, houding en gedrag'.
- C4. CIO's, opdrachtgevers en projectorganisaties ICT-projecten passen de spelregels van het BIT-instrument toe en verankeren dit in eigen bedrijfsvoering ten aanzien van ICT-projecten om zo een adequate ICT-volwassenheid te realiseren. Of dit zo gerealiseerd is, toetsen wij met de indicator 'Waarneembare verandering in perceptie van volwassenheid van de ICT-taak'.
- C5. Allen benevens het BIT houden geen ruggenspraak en ontplooiën geen activiteit in een poging tot beïnvloeding individuele BIT-toetsen om zo onafhankelijkheid te borgen conform de opzet opgenomen in het instellingsbesluit (institutioneel).

Tot slot hebben wij gekeken naar **de BIT-doelmatigheid** (Indicatoren D1 – D3) bij het uitvoeren van zijn taken. Hiervoor hebben wij drie indicatoren die wij beoordeeld hebben op basis van beschikbare documentatie en additionele interviews.

- D1. Bij alle BIT-activiteiten moet afgewogen worden of het BIT-budget toereikend blijft voor de gekozen toetsselectie en kwaliteitscriteria gegeven zijn taakstelling om te zorgen dat BIT functioneert binnen de budgettaire kaders. De eerste indicator is 'Jaarlijkse bestedingen overschrijden niet de begroting'.

- D2. Bij de gekozen selectie BIT-waardige projecten (selectie criterium € 5 miljoen) voert BIT een selectie van BIT-waardige projecten uit voor zijn toetsportefeuille om ervoor te zorgen dat de inzet van BIT proportioneel is. De tweede indicator: 'De kosten van het BIT als waakhond passen bij de omvang van de te vermijden kosten door falende beheersing op de totale kosten van ICT-projecten (risicowaarde)'.
- D3. Bij de inzet van de BIT-middelen is gekozen voor een variatie in vast en flexibel personeel voor de toetsportefeuille, en voor passende doorlooptijden zodanig dat BIT beschikt over voldoende middelen om de taak uit te voeren. De derde indicator is daarom 'Het BIT beschikt over een vaste en flexibele schil om zijn taken binnen budget uit te kunnen voeren'.

4. Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk staat de doeltreffendheid van het gekozen beleid centraal. Doeltreffendheid³⁴ en effectiviteit zijn synoniemen voor hetzelfde begrip. Bij doeltreffendheid van het instrumentarium BIT gaat het om de wijze waarop en mate waarin het instrumentarium bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen. Hiermee wordt een koppeling gelegd tussen de prestaties van het ingezette instrumentarium en de beoogde effecten.

Deze doeltreffendheid is de beleidstheorie vertaald in de volgende driedelige doelstelling (in tabel 4 is de nadere operationalisering opgenomen):

- **A. Het verbeteren van de beheersing van ICT-projecten door een betere op haalbaarheid gerichte opdrachtformulering vooraf (ex ante).** Door een verbeterde opdrachtformulering is het beoogd effect dat er minder risico op ICT-projecten ontstaat.
- **B. Het verbeteren van ICT-projectbeheersing gedurende de realisatie (ex durante).** Door verbeterde en verankerde ICT-projectbeheersing in uitvoering is het beoogd effect dat ICT-projecten binnen planning, budget en met hogere kwaliteit opgeleverd worden.
- **C. Het structureel borgen van de ICT-taakvolwassenheid binnen de rijksoverheid.** Door verbeterde en verankerde ICT-projectbeheersing in uitvoering is het beoogd effect dat ICT-projecten binnen planning, budget en met hogere kwaliteit opgeleverd worden. Met het vergroten en verankeren van de ICT-taakvolwassenheid is het beoogd effect dat er een verbeterde regierol op ICT-projecten plaatsvindt.

De paragrafen 4.1, 4.2 en 4.3 volgen deze volgens beleidstheorie nagestreefde effecten. Elke paragraaf kent een sub indeling per beoogd deelresultaat. Wij formuleren de beoogde deelresultaten in de vragende vorm. De bevindingen komen in chronologische volgorde aan de orde: formele kaders, onderzoek 2015-16, onderzoek AEF 2017 – 2018, Beleidsdoorlichting 2019.

4.1 Minder risico bij ICT-projecten?

Toetsing van projecten voordat ze beginnen ter verbetering van de opdrachtformulering qua legitimatie en haalbaarheid van een ICT-project (ex ante) door een onafhankelijk, tijdelijk BIT moet ervoor zorgen dat de haalbaarheid en realisatie van projecten verbetert.

³⁴Voor de definities van doeltreffendheid zie RPE-beleidskader op de website rijksbesgroting.nl

Tabel 5. Bevindingen ten aanzien van de verbetering van de opdrachtformulering

A. Verbeteren opdrachtformulering (ex ante)			
Beoogd deelresultaat	Indicator	Bevinding	Bijdrage
A1. ICT-projecten met een groot risico ondergaan de verplichte BIT-toets (4.2.1)	ICT-projecten worden aangemeld (en verschijnen op ICT-dashboard)	Wat aangemeld moet worden, verschijnt op ICT-dashboard. Onbekend wat niet aangemeld wordt.	Positief met kanttekening
A2.CIO-oordeel maakt standaard deel uit van startbevijs ICT-projecten (4.2.2)	CIO bevestigt de proceduregang van vooraf toetsen	Vrijwel overal vindt procedureel een CIO-oordeel toets plaats	Positief met kanttekening
A3. BIT-regels dragen bij aan scherpere opdrachtformulering (4.2.3)	Opdrachtgevers geven aan dat de BIT-regels gebruikt worden	Opdrachtgevers geven aan dat BIT-regels gebruikt worden, niettemin laat BIT-advies zien dat er verbeteringen noodzakelijk zijn.	Positief met kanttekening

4.1.1 Wordt de BIT-toetsplicht voor ICT-projecten met een groot risico nageleefd?

Handboek Portfoliomanagement

In het [handboek Portfoliomanagement Rijk](#)³⁵ wordt in paragraaf 5.1 de procedure en omstandigheden beschreven wanneer ICT-projecten moeten worden aangemeld wanneer zij BIT-waardig zijn.

Evaluatie 2017-2018³⁶

Het BIT geeft in zijn jaarrapportage aan, zo is in de evaluatie aangegeven, dat het mogelijk is dat ministeries hun *projecten opknippen* om zo onder de grens van € 5 miljoen te blijven. Daarbij vermeldt het BIT dat het dit verschijnsel op zichzelf niet onwenselijk vindt omdat het (al dan niet bedoelde) bijeffect kan zijn dat een project daardoor beter beheersbaar wordt. De grootste uitvoeringsorganisaties hebben grote ICT-agenda's die bestaan uit meerdere projecten die afzonderlijk groter zijn dan € 5 miljoen. Er is niet gespecificeerd of dan de agenda of de individuele projecten dienen te worden getoetst.

De inzet van het BIT wordt, conform de bedoeling van het Instellingsbesluit, geacht te zijn gericht op deze nalevingsplicht. Hoewel een concreet instrumentarium ontbreekt om dit te monitoren, wordt door de CIO Rijk aangegeven dat de in aanmerking komende projecten ter toetsing worden aangeboden. Ter overweging wordt meegegeven een risicogestuurde aanpak te hanteren bij de selectie van te toetsen projecten. Het BIT zou selectief moeten blijven in de projecten die worden getoetst, wil het BIT de groeiende acceptatie en reputatie niet afbreken, zo wordt aangegeven.

³⁵Handboek Portfoliomanagement Rijk voor projecten met een ICT-component van ten minste €5 miljoen

³⁶AEF, Evaluatie Bureau ICT-Toetsing, 2018

Het beeld dat wordt weergegeven, is dat er, naast het opknippen van ICT-projecten, meer projecten zijn die aan het BIT voorgelegd zouden moeten worden dan werkelijk gebeurt. Hierbij speelt de belemmering dat het BIT geen totaaloverzicht heeft van de ICT-projecten die binnen de rijksoverheid in uitvoering zijn. Hierdoor is het niet inzichtelijk hoeveel en welke projecten wanneer, al of niet worden voorgelegd. In de evaluatie worden initiatieven geschetst die begin 2018 zijn gestart om de aanmeldingen te verhogen:

- Er komt voor 2019 een formele uitvraag aan alle ministeries om projecten aan te melden.
- Het BIT gaat het ICT-dashboard van lopende projecten kritischer gebruiken.
- Sneller escaleren naar de ambtelijke en politieke verantwoordelijken.
- In toetsen en andere documenten vermelden of projecten juist en tijdig zijn aangemeld.
- 'Accountmanagement' bestaande uit regulier en ad hoc overleg met de departementen.

Het BIT mag projecten ook op eigen initiatief toetsen maar dat is, blijkens de evaluatie AEF 2017-2018, tot nu toe nog niet gebeurd. Als reden hiervoor geeft het bureau aan dat het geen zicht heeft op de projecten die in aanmerking komen voor toetsing. Het ICT-dashboard zou kunnen helpen maar is niet compleet en actueel, zo wordt aangegeven.

Waar het gaat om onduidelijkheden in definities wordt in de evaluatie teruggegrepen op de [commissie Elias](#)³⁷:

"Het BIT zal alle projecten van de rijksoverheid boven de miljoen euro waarbij de ICT-component een belangrijke rol speelt op een aantal punten toetsen voorafgaand aan de aanbesteding. Het woord 'project' wordt hierbij door de commissie ruim opgevat. Ook proefprojecten, programma's, trajecten, veranderingsprocessen, enzovoorts, waarbij de ICT-component leidend is of bepalend voor duur en kosten vallen onder de term 'project'. Zo kan er niet gesmokkeld worden om onder de toets uit te komen."

Wat betreft effectiviteit wordt in de evaluatie onderscheid gemaakt tussen de bijdrage van het BIT aan de beheersing van ICT-projecten en aan het functioneren van het bredere CIO-stelsel. Om effectief te kunnen zijn ten aanzien van de beheersing van ICT-projecten wordt aangegeven dat het van belang is dat alle projecten die binnen de toetsingsscope vallen, daadwerkelijk worden getoetst.

Beleidsdoorlichting 2019

Aan de interviews ontleen wij het beeld dat het aantal projecten dat bij het BIT aangemeld zou moeten worden hoger is dan wat er daadwerkelijk wordt aangemeld. Expliciet zijn genoemd onderhoudsprojecten.

Constateringen ad A1: Ondergaan verplichte BIT-toets

- De aanmeldingsprocedure voor de te beoordelen ICT-projecten expliciet is opgenomen in het handboek PPM en wordt verplicht gesteld.
- De CIO-Rijk geeft aan dat alle projecten die moeten worden aangeboden ook aangeboden zijn.
- Het BIT heeft extra initiatieven lopen om in 2019 de aanmelding te vergroten.
- Het vermoeden is dat met name onderhoudsprojecten niet zijn aangemeld.

Wij beoordelen de bijdragen op de indicator 'naleving' als positief. Het opknippen van projecten om onder de grens van € 5 miljoen te krijgen doet daar niets aan af.

³⁷Eindrapport commissie Elias 2014 kamerstuk 33326-5

4.1.2 Maakt het CIO-oordeel standaard deel uit van het startbewijs voor ICT-projecten?

Handboek Portfoliomanagement

In het [handboek Portfoliomanagement Rijk](#)³⁸ wordt in paragraaf 5.3 beschreven hoe het CIO-oordeel standaard onderdeel behoort uit te maken van het verkrijgen van een startbewijs voor een ICT-project. Ook worden in paragraaf 5.2 van genoemde handboek de eisen aan een projectplan beschreven. Hoewel deze nu summier omschreven zijn en niet één-op-één het BIT-toetskader volgen, benoemen ze wel de cruciale aspecten op hoofdlijnen.

Evaluatie 2017-2018

In de evaluatie AEF 2017-2018 wordt ingegaan op de bijdrage van het BIT aan het functioneren van het CIO-stelsel. Als meerwaarde voor de CIO's wordt gesteld dat door het BIT de proces- en rapportagelijnen zijn veranderd waardoor de functie van de CIO binnen een departement is versterkt.

Daarbij biedt het BIT specifieke kennis en ervaring waarmee de informatiepositie van de CIO-office en de 'governance' rond projecten wordt verbeterd, maar ook dat het CIO-oordeel meer gewaardeerd wordt. Ook wordt meerwaarde gezien van het BIT voor de CIO-Rijk, bijvoorbeeld doordat met het BIT een prikkel is ingebouwd om als rijksoverheid te streven naar goed functionerende ICT-projecten en met het BIT de informatiepositie van de CIO-Rijk wordt verbeterd.

Beleidsdoorlichting 2019

Veel CIO's geven in de interviews aan dat zij zelf al regels hadden voor het definiëren van opdrachten, wat net als de toets op haalbaarheid en legitimiteit, ook in het CIO-oordeel zit verwerkt. Enkele CIO's geven aan dat zij op basis van BIT-ervaringen deze regels hebben aangescherpt. De omvang, professionaliteit en invloed van het CIO-bureau binnen organisaties binnen de rijksoverheid zijn in hun ogen sinds 2015 aanzienlijk toegenomen. In alle gevallen gaven CIO's aan dat bij de start van een ICT-project een CIO-oordeel noodzakelijk is en dat dit proces van oordelen, mede op basis van de BIT-principes, wordt uitgevoerd. Een aantal organisaties binnen de rijksoverheid hanteert daarbij de grens van € 1 miljoen als grens voor een CIO-oordeel.

Constateringen ad A2: CIO-oordeel onderdeel van startbewijs

- Er is al een lange historie met het toetsen van ICT-opdrachtformuleringen door de CIO.
- Dat ligt nu ook formeel vast met een grens van € 5 miljoen.
- Rapportagelijnen zijn aangepast.

Wij beoordelen de bijdrage op de indicator nu als positief.

³⁸Handboek Portfoliomanagement Rijk voor projecten met een ICT-component van ten minste €5 miljoen

4.1.3 Dragen de BIT-regels bij aan een scherpere opdrachtformulering?

Evaluatie 2015-2016

In de [evaluatie 2015-2016](#)³⁹ worden geen expliciete conclusies getrokken over de vraag of de toetsing ertoe leidt dat de opdrachtformulering op haalbaarheid en ICT-legitimiteit verbetert of dat de beheersing van ICT-projecten is versterkt.

Evaluatie 2017-2018

In de [evaluatie AEF 2017-2018](#) wordt ingegaan op de kwaliteit van het toetsingsproces en de effectiviteit van het BIT. Waar het gaat of het BIT ertoe leidt dat de opdrachtformulering op haalbaarheid en ICT-legitimiteit verbetert, worden geen expliciete conclusies getrokken maar wel een aantal zaken benoemd die van invloed zijn op de opdrachtformulering.

Beleidsdoorlichting 2019

Uit de interviews blijkt, vanuit het perspectief van CIO's als opdrachtgevers, dat de BIT-regels een belangrijke bijdrage leveren aan de betere zakelijke rechtvaardiging en de scherpere formulering van de doelstellingen. Tegelijk komt bij enkele opdrachtgevers en CIO's naar voren dat er ontoereikend onderscheid gemaakt wordt door het BIT tussen de ICT-legitimatie en de beleidslegitimatie om een ICT-project te starten. Dit roept bij betrokkenen het beeld op 'dat het BIT op de stoel van de opdrachtgever gaat zitten'. Het is juist de wijze van formuleren door het BIT die hier dat beeld bij opdrachtgevers oproept. Ook wordt door opdrachtgevers meermaals aangegeven dat het BIT het ICT-project te veel als project beschouwt en niet altijd de bredere context van vernieuwing en digitalisering voldoende in beschouwing zou nemen. Dit speelt vooral bij 'projecten' die onderdeel zijn van omvangrijke investerings-, digitaliseringsprogramma's of stelseloperaties.

Vele opdrachtgevers ervaren de BIT-toets als een extra hobbel die genomen moet worden. Hetzij in doorlooptijd, hetzij in het risico dat het project niet, of in gewijzigde opzet, doorgaat. Ondanks dat zijn zowel CIO's als opdrachtgevers tevreden over het effect van het BIT op de rechtvaardiging en de scherpe formulering van het project ex ante. Maar tegelijkervaart men BIT zelden als een instrument om van te leren of om meer zicht te krijgen op mogelijke extra of onvoorziene risico's.

De scherpere opdrachtformulering is in de ogen van sommigen meer een uitvloeisel van commissie Elias (en de daaropvolgende OIR) dan dat deze aan het BIT toegedicht kan worden.

In de enquêteresultaten wordt het beeld uit de interviews bevestigd: Op de stellingen 'De BIT-regels dragen bij aan een betere zakelijke rechtvaardiging van de ICT-projecten van mijn departement' en 'BIT-regels dragen bij aan een scherpe formulering van de doelstellingen van de ICT-projecten bij mijn departement' was de meerderheid het mee eens en enkelen niet. Met de stelling 'BIT draagt bij aan het beter benutten van ICT-marktkennis binnen mijn departement' was de meerderheid het niet mee eens.

³⁹Noordbeek Evaluatie Bureau ICT-toetsing 2015 2016, 2016

Hoewel de scherpheid van de BIT-analyse alom in de interviews wordt geroemd (zowel door opdrachtgevers als CIO's), worden kritische kanttekeningen geplaatst bij het beperkt meenemen van de context, het ontoereikend expliciet gemaakte toetskader van het BIT, de beperkte benutting van marktkennis en de doorlooptijd van de BIT-toets. Het vergroten van de marktkennis bij opdrachtformulering is overigens geen taak die aan het BIT is toebedacht.

Constateringen ad A3: BIT-regels dragen wij aan scherpere opdrachtformulering

- Zowel CIO's als opdrachtgevers geven aan dat de BIT-regels helpen om te komen tot een betere opdrachtformulering. De scherpheid van de BIT-analyse levert hier een belangrijke bijdrage aan.
- Het BIT beschouwt het ICT-project niet altijd de bredere context van gemaakte beleidskeuzes, vernieuwing en digitalisering.

Wij constateren dat de BIT-regels de opdrachtformulering verbeteren. Het meenemen van de bredere context is een aandachtspunt. Daarom beoordelen wij de bijdrage op de indicator nu als positief met kanttekening.

4.2 Verlopen ICT-projecten vaker binnen planning, budget en met hogere kwaliteit?

Toetsing van projecten gedurende hun looptijd door een onafhankelijk, tijdelijk BIT moet ervoor zorgen dat de haalbaarheid en realisatie van projecten in termen van planning, budget en kwaliteit verbetert.

Tabel 6. Bevindingen ten aanzien van het verbeteren en verankeren projectbeheersing

B. Verbeteren en verankeren projectbeheersing			
Beoogd deelresultaat	Indicator	Bevinding	Bijdrage
B1. CIO's zijn bekend met de instrumenten van het BIT (4.3.1)	Geïnterviewde CIO's zijn bekend met de BIT-instrumenten	Alle CIO's geven aan bekend te zijn met de BIT-instrumenten	Positief
B2. Het BIT-toetskader bevat de onderdelen van de commissie Elias (4.3.2)	100% dekking BIT-toetskader en Elias BIT-regels	Alle Elias BIT-regels hebben een plekje gekregen.	Positief
B3. BIT-adviezen worden als waardevol gezien (de analyse/adviezen) (4.3.3)	BIT-adviezen worden inhoudelijk als waardevol beschouwd	BIT-adviezen worden inhoudelijk zeer gewaardeerd (hoge kwaliteit). Opvolging is moeilijk vast te stellen.	Positief met kanttekening
B4. BIT-toetskader wordt op een consistente manier ingezet (4.3.4)	Er is een solide onderbouwing waarom het toets-team bepaalde risico selecteert m.b.t. de slaagkans van een project	De in 2019 toegepaste risicoselectie is niet beoordeeld omdat ze buiten de onderzoeksperiode valt.	Positief met kanttekening
B5. BIT-toetskader wordt op de juiste manier ingezet en de juiste risico's worden uitgelicht (4.3.5)	Een zichtbare risicoselectie en motivering daarvan	Zorgvuldig onderzoek, timing (start en doorlooptijd) lastig. Discussie over scope.	Positief met een kanttekening
B6. BIT-toetsing leidt tot een scherpere beheersing op Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie en Organisatie van ICT-projecten. (4.3.6)	Aantal projecten dat binnen de gestelde kaders opgeleverd worden	Onderzoek naar oplevering van de projecten die de BIT-toets hebben ondergaan en nu gereed zijn, heeft niet plaatsgevonden. Er zijn drie projecten gestopt.	Positief zover vast te stellen

4.2.1 Zijn de CIO's bekend met de instrumenten van het BIT?

Beleidsdoorlichting 2019

Alle CIO's geven aan bekend te zijn met de BIT-instrumenten. CIO's en opdrachtgevers zijn positief over de invloed van BIT op het gebied van de beheersing en het in kaart brengen van risico's en complexiteit van de grote projecten. Dit werkt echter niet altijd door naar de projecten die onder de BIT-grens zitten, hoewel ook werd opgetekend dat de BIT-regels al voor ICT-projecten met een waarde van meer dan € 1 miljoen worden toegepast.

Volgens de uitgevoerde enquête levert het BIT een duidelijk aantoonbare toegevoegde waarde in de 'governance' van de ICT-projecten binnen een departement. Zowel opdrachtgevers als CIO's zijn positief over de invloed van BIT op het gebied van de beheersing en het in kaart brengen van risico's en complexiteit van de grote projecten.

Constateringen ad B1: CIO's zijn bekend met instrumenten BIT

- De BIT-regels zijn bekend.
- CIO's en opdrachtgevers zijn positief over de invloed van BIT op het gebied van de beheersing en het in kaart brengen van risico's en complexiteit van de grote projecten.
- CIO's voelen zich beter toegerust op beheersing van projecten.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief.

4.2.2 Bevat het BIT-toetskader de onderdelen van de commissie Elias?

Beleidsdoorlichting 2019

In de documentanalyse is vastgesteld dat van de tien BIT-regels van de commissie Elias alle elementen zijn verwerkt in het BIT-toetskader. Bij de start van het BIT in 2015 heeft de kwartiermaker van het BIT een uitvraag naar een groot aantal marktpartijen gedaan om het BIT-toetskader op volledigheid en toepasbaarheid te verifiëren.

Constatering ad B2: BIT toetskader bevat de onderdelen van commissie Elias

- De BIT-regels zijn geheel zijn verwerkt in het BIT-toetskader.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief.

4.2.3 Worden de BIT-adviezen als waardevol gezien)?

Evaluatie 2017-2018

In de evaluatie AEF 2017-2018 is aangegeven dat BIT-adviezen een betekenisvolle impact op projecten hebben. Daarvoor worden drie redenen genoemd:

- De inhoudelijke kwaliteit van BIT-adviezen is hoog.
- De signalerende werking richting bestuurders en politiek geeft de adviezen veel gezag.
- In projecten is sprake is van bewustere keuzes bij de start, waardoor de toetsen preventief werken.

Kwaliteit BIT-oordeel en advies

Waar het gaat om de kwaliteit van de toetsrapportages wordt aangegeven dat deze als kwalitatief zeer goed en inhoudelijk feitelijk correct worden ervaren. Een aandachtspunt dat in de evaluatie wordt geformuleerd, is de mate waarin in de rapportages rekening gehouden wordt met de politiek-bestuurlijke context waarin projecten worden uitgevoerd. Soms raken adviezen bovenliggende beleidskaders. Met adviezen die deze kaders ter discussie stellen, kunnen projecten moeilijk uit de voeten omdat zij daar geen invloed op hebben. Belanghebbers bij de toetsen achten het belangrijk dat het BIT zijn toetsen beperkt tot de haalbaarheid van ICT-projecten en dat beleidskeuzes niet op inhoudelijke gronden ter discussie worden gesteld.

Als meerwaarde voor de Tweede Kamer wordt geschetst dat de rapportages van het BIT bijdragen aan hun informatiepositie. Het BIT helpt de leden van de Tweede Kamer hun controlerende taak te vervullen, zo wordt aangegeven. De expertise van het BIT maakt, dat deze controle meer gedetailleerd is dan die van de Tweede Kamer zelf. De rapporten van het BIT zijn voor de leden van de Tweede Kamer tevens helder gestructureerd en gemakkelijk leesbaar. Het BIT kan zijn meerwaarde voor de Tweede Kamer volgens de evaluatie verder vergroten door in rapportages altijd aan te bieden om zijn bevindingen nader toe te lichten in een technische briefing. De ARK doet dat al. De leden van de Tweede Kamer ervaren dit als een nuttige mogelijkheid.

Ook wordt ingegaan op de BIT-toetsing als derdelijnscontrole: na controles door projecten zelf (al dan niet door externe bureaus) en Gateway reviews binnen het ministerie, geeft het BIT een aanvullend expertoordeel van buiten. In de evaluatie wordt aangegeven dat dit expertoordeel een duidelijke meerwaarde biedt. Voorts wordt aangegeven dat een meer systeemgerichte BIT-toets, oftewel het onderzoeken of de eerstelijns- en tweedelijnscontrole goed hebben gefunctioneerd, als voordeel zou hebben dat deze minder inzet en tijd van het BIT kosten.

Het BIT stelt in een aantal situaties, op basis van eigen onderzoek, dat vernieuwen van applicaties niet nodig is omdat de softwarekwaliteit van de bestaande applicaties toereikend is. Opdrachtgevers geven aan dat daarmee volgens hen, hun beleidskeuze en professioneel ICT-oordeel onterecht als ongefundeerd wordt getypeerd.

Beleidsdoorlichting 2019

Uit de interviews bleek dat opdrachtgevers in de regel tevreden over de grip die zij op ICT-projecten krijgen. Interne rapportages zijn vaak positief gekleurd en externe dienstverleners zijn niet altijd zo onafhankelijk als zij zich voordoen. Met de BIT-transparantie is het gemakkelijker maatregelen te nemen.

Uit de interviews met CIO's blijkt dat het BIT-oordeel en BIT-advies niet altijd bijdraagt aan het handelingsperspectief, ofwel de eigen ruimte om invulling te geven aan de opvolging van het advies voor de opdrachtgever. Door enkele opdrachtgevers wordt aangegeven dat de BIT-oordelen en BIT-adviezen niet altijd de ruimte laten aan een bewindspersoon om op eigen wijze opvolging te geven aan het advies en specifiek in te gaan op het BIT-oordeel en BIT-advies.

Bijvangst van het toetsingsproces wordt niet altijd gedeeld met de opdrachtgever. Deze krijgt de belangrijkste risico's maar krijgt niet de bredere informatie en inzichten mee die tijdens het toetsingsproces zijn vergaard. In de evaluatie wordt aangegeven dat BIT-adviezen worden gebruikt bij debatten in de Tweede Kamer waarbij toegevoegde waarde wordt ervaren.

In het BIT-toetskader is onder het aspect 'aanbesteding' ook het meenemen van marktkennis als toetscriterium opgenomen. Het instrument BIT zelf levert niet of nauwelijks een bijdrage aan het beter benutten van de marktkennis. Dit wordt zowel door marktpartijen als opdrachtgevers en CIO's aangegeven. Een negatief BIT-advies straalt daarentegen wel af op betrokken leveranciers en dienstverleners die als belanghebbende partij niet in alle gevallen gehoord worden.

Opvolging advies

Bewindspersonen geven een bestuurlijke reactie op BIT-adviezen waarin zij formeel aangeven of zij de adviezen overnemen.

In de evaluatie AEF 2017-2018 wordt aangegeven dat ministeries soms op papier aangeven dat de aanbevelingen van het BIT worden opgevolgd maar in de praktijk gebeurt dit dan niet of zeer beperkt waardoor er weinig verandert. Deze conclusie lijkt gebaseerd te zijn op interviews. Ook zijn reacties soms zo diffuus geformuleerd dat niet duidelijk is met welke aanbevelingen men aan de slag gaat.

Beleidsdoorlichting 2019

Wij hebben deze aan de hand van de bestuurlijke reactie geclassificeerd. De classificatie is in tabel 7 opgenomen. Het merendeel van de adviezen blijkt geheel overgenomen.

Tabel 7. Classificatie overnemen BIT-advies. Bron BIT-evaluatie 2018 in opdracht van Toezichtraad BIT

Jaar	Geheel overgenomen	Deels ⁴⁰ overgenomen	Niet overgenomen	Totaal
2016	8	4	0	12
2017	8	5	0	13
2018 (Q1-Q3)	6	3	0	9
Totaal	22	12	0	34

Wij hebben een dergelijke classificatie over de selectie ICT-projecten en de gehele onderzoeksperiode 2017-2018 uitgevoerd. Het resultaat daarvan staat hierna in tabel 8 (zie ook bijlage 5). Op 2 oktober 2019 is tevens een classificatie van [BIT-adviezen en opvolging daarvan over 2015-2018](#)⁴⁰ door de rijksoverheid gepubliceerd.

⁴⁰Overzicht BIT-adviezen en opvolging aanbevelingen 2015-2018 te vinden op rijksoverheid.nl

Tabel 8. Analyse reacties op BIT-advies in de BIT-dossier selectie

Project	Tijdstip toetsing (ex ante of ex durante)	Risico m.b.t. opdrachtformulering	Bestuurlijke reactie
<u>Operatie BRP (oBRP) en In Beheer Name BRP (IBN BRP)</u>	Ex durante	n.v.t.	Periode van bezinning ingelast en aanvullend onderzoek ingesteld
<u>Investeringsagenda Belastingdienst</u>	Ex ante	Vraagtekens bij onderbouwing	Herijking investeringsagenda
<u>CivMil Voice Communication System</u>	Ex ante	n.v.t.	Alle aanbevelingen opgevolgd
<u>Phoenix+</u>	Ex ante	n.v.t.	Adviezen deels overgenomen
<u>JDS</u>	Ex ante	Onvoldoende onderbouwing	Aanvullend onderzoek ingesteld
<u>Persoonsgebonden Budget 2.0</u>	Ex durante	n.v.t.	Aanbevelingen onderschreven en adviezen (deels) overgenomen

Toelichting

Vier projecten uit de steekproef zijn door BIT ex ante in de beschouwingsperiode van deze beleidsdoorlichting (2017-2018) getoetst. Eén van de projecten in de steekproef, In Beheer Name BRP, liep al sinds 2014, voordat de BIT-regels gepubliceerd zijn. Daar kun je de facto spreken van een ex durante toets. In twee van de zes BIT-adviezen wordt een risico met betrekking tot de opdrachtformulering genoemd. Bij de andere vier toetsen in de steekproef werd dit niet als een risico in de rapportage verwerkt. Bij de Investeringsagenda Belastingdienst worden vraagtekens bij de onderbouwing geplaatst. In de bestuurlijke reactie op dit BIT-advies kondigt de staatssecretaris van Financiën een herijking van de agenda aan.

Ook bij het vernieuwingsproject van de Justitieel Documentatie Systeem (JDS) van de Justitiele Informatiedienst wordt een onvoldoende onderbouwing van het project als risico benoemd. In zijn reactie stelt de minister van Justitie en Veiligheid een aanvullend, verdiepend onderzoek in om ook in de toekomst de continuïteit van JDS te garanderen.

Alhoewel het inschakelen van het BIT na de opdrachtverstrekking (ex ante) op het oog weinig waarde toevoegt in de dan al geformuleerde opdracht, wordt dit toch anders ervaren door opdrachtgevers en CIO's. Dit komt omdat men vooraf al rekening houdt met de BIT-toets die gaat plaatsvinden, ofwel in het CIO-oordeel of door bijvoorbeeld een externe pre-BIT-toets.

Het dossier Persoonsgebonden budget 2.0 is voor de tweede maal aan een BIT-toets onderworpen, evenals operatie BRP die onderwerp was van een pilottoets. In beide adviezen wordt gerefereerd aan het eerdere BIT-advies. Het is echter niet mogelijk een uitspraak te doen of er al dan niet een lerende werking van het eerste respectievelijk tweede advies is uitgegaan. Er spelen hier immers ook interbestuurlijke aspecten en multi-opdrachtgeverschap door samenwerkingsverbanden.

Constateringen ad B3: BIT-adviezen worden als waardevol gezien

- De evaluatie 2017-2018 was positief op deze indicator.
- CIO's en opdrachtgevers beoordelen de adviezen van waarde.
- BIT-adviezen worden in hoge mate opgevolgd door bewindslieden.
- De Tweede Kamer beschouwt de BIT-adviezen als waardevol.
- Het handelingsrepertoire (mogelijkheid tot bijsturing), dat resteert voor de opdrachtgever na het uitbrengen door het BIT van een oordeel en advies, is beperkt.
- Niet alle adviezen worden overigens door opdrachtgevers één-op-één overgenomen.

Daarom beoordelen wij de bijdrage op deze indicator als positief met een kanttekening.

4.2.4 Wordt het BIT-toetskader op een consistente manier toegepast?

Wij zijn nagegaan of het toetskader systematisch en consequent door het BIT wordt toegepast bij het uitvoeren van de BIT-toetsen.

Op alle in 2017-2018 beoordeelde ICT-projecten is het BIT-toetskader toegepast. De vanaf 2019 toegepaste risicoselectie vooraf is niet beoordeeld omdat ze buiten de onderzoeksperiode valt.

Beleidsdoorlichting 2019

Aangegeven wordt dat het BIT in zijn toetsen gestructureerd te werk gaat. Het bureau maakt hiervoor gebruik van verschillende instrumenten, zoals het toetskader en een handboek. Betrokkenen bij de toetsen van het BIT waarderen dat omdat het toetsproces daardoor voorspelbaar en transparant is. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het BIT de ruimte houdt om met 'boerenverstand', een term van de commissie Elias, naar de getoetste projecten te kijken. Als het BIT daar aanleiding toe ziet, kan het naar eigen inzicht specifieke aspecten van een project nader belichten.

Wij hebben daarop ons ook de vraag gesteld of de selectie op risicoaspecten die in BIT-adviezen benadrukt worden ook van een solide onderbouwing voorzien zijn. In de BIT-adviezen van de geselecteerde dossiers was dat naar ons oordeel het geval. Opdrachtgevers geven wel aan dat de positieve score op andere aspecten niet of nauwelijks benoemd worden in BIT-adviezen. Zij ervaren dat als een eenzijdige focus op de risico's. Het zou goed zijn om ook aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- De ruime context van het waarom van het ICT-project.
- De positieve elementen van de opdrachtformulering en projectbeheersing.
- De wel benutte marktkennis.
- De context van interbestuurlijke samenwerking.

Het beperkt benoemen van bovenstaande aspecten komt de evenwichtigheid in de rapportage, zo vernemen wij in de interviews, niet ten goede. Dit erodeert de beeldvorming over het gebalanceerd toepassen van het BIT-toetskader. De doeltreffendheid is evenwel gebaat met passende beeldvorming en vraagt om meer evenwichtigheid in de rapportage.

Constateringen ad B4: Consistent inzetten BIT-instrumenten

- Op alle in 2017-2018 beoordeelde ICT-projecten is het BIT-toetskader toegepast.
- Het BIT gaat in zijn toetsen gestructureerd te werk.
- Het BIT selecteert risico's op een solide wijze.
- Wij concluderen dat het BIT het toetskader consistent toepast, soms wel met een eenzijdige focus op risico's.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator daarom als positief met kanttekening.

4.2.5 Wordt het BIT-toetskader op de juiste manier ingezet en worden de juiste risico's uitgelicht?

Het onderzoek naar deze beoogde resultaten hebben wij opgeknipt in twee delen: het moment van het toetsproces en het uitlichten van de juiste risico's.

Kwaliteit en moment toetsproces

Evaluatie 2017-2018

In de evaluatie AEF 2017-2018 wordt ingegaan op de kwaliteit van het toetsingsproces en de effectiviteit van het BIT. Waar het gaat om de kwaliteit van het toetsingsproces wordt onderscheid gemaakt tussen de kwaliteit van de toetstrajecten en de kwaliteit van de toetsrapportages.

De kwaliteit van het toetstraject dat het BIT doorloopt, wordt als positief beoordeeld waarbij vooral wordt gewezen op de inhoudelijke kennis en ervaring van BIT-medewerkers. De expertise zorgt ervoor dat BIT-toetsen soms issues naar boven brengen die niet eerder aan de orde zijn geweest, ook niet tijdens interne controles of Gateway reviews. De aanpak van het BIT wordt in de evaluatie gekenmerkt als zoveel mogelijk feitelijk onderzoek. Dit betekent dat naast deskresearch en interviews bijvoorbeeld ook steeds meer eigen data-analyses worden uitgevoerd. Dit wordt als een positieve ontwikkeling gezien, zo wordt in de evaluatie bevonden, die helpt om de kwaliteit van de toetsen verder te verbeteren omdat dergelijke methoden nog niet op grote schaal worden toegepast, is het bredere effect ervan vooralsnog nog niet goed waarneembaar.

De onduidelijkheid over het tijdstip van de toetsing komt naar voren in de evaluatie: in principe moeten BIT-toetsen worden uitgevoerd voordat 'de aanbesteding' naar een marktpartij start maar dat is niet altijd een duidelijk moment. In de praktijk vinden BIT-toetsen op allerlei momenten plaats; soms ver in de looptijd van projecten. De doorlooptijd van uitvoering van de toetsen werd door opdrachtgevers problematisch geacht, blijkt uit de evaluatie. Voor 37% van de toetsen bedroeg de doorlooptijd van uitvoering vijf maanden of meer. Dit is voor opdrachtgevers problematisch omdat een te lange doorlooptijd al snel ten koste kan gaan van de opvoedende werking van een toets. De resultaten zijn dan al verouderd of achterhaald bij publicatie van de rapportage van het BIT. Dit effect wordt versterkt doordat er na de feitelijke toetsing nog een traject volgt voor hoor en wederhoor.

Het BIT richt zich vooral op kwaliteit en hanteert geen formele termijnen voor de toetsing die wordt uitgevoerd. Dit wordt door de getoetste projecten als minder prettig ervaren omdat ze minder goed weten waar ze in termen van planning aan toe zijn. Daarbij wordt in de interviews aangegeven dat het BIT niet altijd concrete afspraken wil maken over de planning en hier ook weinig inzage in geeft, terwijl beleidsdirecties, die de getoetste projecten uitvoeren, veelal te maken hebben met (politieke) druk om hun eigen planning te halen. Aangegeven wordt dat het BIT hier weinig sensitief voor is. Dit belemmert een effectieve samenwerking en beperkt ook de aanmelding van te toetsen projecten.

De aanbevelingen die het BIT doet, worden volgens de evaluatie AEF 2017-2018 gezien als concreet, plausibel en haalbaar. Wel is het beeld, dat het BIT nogal eens stuurt op het mijden van risico's, terwijl dit in de praktijk lang niet altijd mogelijk is.

Als aandachtspunt wordt geformuleerd dat de communicatie vanuit het BIT over de voortgang van de toets, zowel inhoudelijk als procesmatig gewenst is. Betrokkenen bij de getoetste projecten ervaren deze als te beperkt, met name wat betreft de planning. In de evaluatie wordt aangegeven dat opdrachtgevers niet altijd op de hoogte zijn van de oplevermomenten van de (deel)resultaten van een toets.

Beleidsdoorlichting 2019

Vrijwel alle geïnterviewden zijn positief over het zorgvuldige toetsproces dat het BIT volgt. De BIT-organisatie heeft naar vermogen van zijn toebedeelde taak geleid tot een grotere alertheid bij betrokkenen en tot eigen (aangescherpte) regels omtrent de formulering van ICT-projecten. De BIT-adviezen worden door de bewindspersonen deels of helemaal overgenomen.

Het tijdstip waarop de BIT-toets in de regel plaatsvindt, ligt vaak na de initiële opdrachtformulering. Tussen aanmelden en toetsen gaat in de ogen van opdrachtgevers kostbare tijd verloren. Het BIT weet vaak pas heel laat dat een BIT-aanmelding aanstaande is en kan derhalve niet eenvoudig hierop voorsorteren. Projecten komen vaak ook pas later op het [Rijks-ICT-dashboard](#).

Juiste risico's uitlichten

Beleidsdoorlichting 2019

Er zijn verschillende meningen over de scope van het BIT-advies omdat risico's niet alleen op het gebied van ICT liggen. ICT-projecten zijn vaak onderdeel van een groot verander- of beleidsprogramma in een complexe politiek-(inter)bestuurlijke omgeving. De een vindt dat het BIT zich tot ICT moet beperken en de ander vindt dat daarmee de grootste risico's juist niet benoemd worden omdat deze meer op beleids- of stelselniveau liggen. In die context worden de codekwaliteit-onderzoeken soms door opdrachtgevers bijzonder gewaardeerd maar soms ook als een meer dan normale focus betiteld. Ook werd door een aantal opdrachtgevers van toetsen aangegeven dat het toetskader meer geëxpliciteerd dient te worden om zo de transparantie te vergroten, het leren aan te jagen en de duidelijkheid te verschaffen.

De BIT-adviezen op vervolgtoetsen laten nog stevige oordelen en adviezen zien, waarmee zichtbaar wordt dat ofwel opdrachtgever en BIT het blijvend niet geheel eens zijn, dan wel dat de gezochte verbeteringen niet afdoende gerealiseerd zijn.

Tabel 9. Risico's en bestuurlijke reactie bestudeerde dossiers

Project	Tevredenheid advies	Risico's uitgelicht	Bestuurlijke reactie risico's
<u>Operatie BRP (oBRP) en In Beheer Name BRP (IBN BRP)</u>	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> - Financiering - Technische maakbaarheid - Beperkte onderbouwing baten 	<ul style="list-style-type: none"> - Inlassen van een periode van bezinning
<u>Investerings-agenda Belasting-dienst</u>	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> - Minimale omvang bij start (scope) - Resultaatverantwoordelijkheid - Onbewezen technologie - Belang van betrokken partijen (eindgebruiker) 	<ul style="list-style-type: none"> - Herijken van investerings-agenda met beperken scope, resultaatverantwoordelijkheid, nauwe samenwerking klantsegmenten, in kaart brengen 'legacy'-problematiek.
<u>CivMil Voice Communication System</u>	Tevreden over proces	n.v.t.	n.v.t.
<u>Phoenix+</u>	Draagt bij aan vertrouwen in project	<ul style="list-style-type: none"> - Financiering (onder meer door scope) - Technische haalbaarheid - Acceptatie en decharge - Implementatie en overdracht naar de lijn (transitie) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanvullende analyse naar te realiseren functionaliteit en generieke toepasbaarheid - Onderzoek naar onderhoudsbaarheid van de ontwikkelde applicatie - Strak monitoren
<u>JDS</u>	Aanbevelingen waardevol	<ul style="list-style-type: none"> - Onderbouwing - Projectaanpak (realisatie baten) - Onbewezen technologieën 	<ul style="list-style-type: none"> - Instellen aanvullend verdiepend onderzoek naar voldoen aan vereiste, hoge betrouwbaarheidsniveau, het gebruikersperspectief, de technische onderbouwing, en modaliteiten voor vernieuwing.
<u>Persoonsgebonden Budget 2.0</u>	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> - Technische maakbaarheid/haalbaarheid - Inrichten werkprocessen - Implementatie - Rollen/opdrachtgeverschap 	<ul style="list-style-type: none"> - Veel bevindingen reeds opgepakt. - Stapsgewijze aanpak: zorgvuldigheid boven snelheid.

In drie van de zes geselecteerde BIT-dossiers wordt waardering uitgesproken over het BIT en/of zijn medewerkers. Bij één dossier werd vermeld dat het BIT-onderzoek en -advies bijdraagt aan het vertrouwen in het welslagen van het programma. In de helft van de dossiers wordt in de bestuurlijke reactie aangegeven dat de adviezen volledig overgenomen worden. In de andere helft worden de adviezen deels overgenomen.

Het gaat hier ook om het toetsen van de beheersing tijdens het uitvoeren van ICT-projecten. Aangegeven is dat binnen de CIO-praktijk dergelijke beheersing in de regel inderdaad aanvullend op de beheersing in het project plaatsvindt. Door BIT worden slechts beperkt ex durante toetsen uitgevoerd. Er zijn in de periode 2017-2018 volgens opgave BIT vijf vervolgtoltsen uitgevoerd. Een aantal initiële BIT-toetsen vond plaats gedurende de looptijd van ICT-projecten maar omdat het de eerste toets betrof, werd het ex ante aspect (legitimiteit en haalbaarheid) ook meegenomen.

Een analyse op de vervolgdossiers leert ons dat op een aantal dossiers de zorgen initieel door het BIT gesignaleerd blijven waar andere dossiers aangeven dat deze afdoende zijn opgepakt. Dit maakt een generieke uitspraak over groei in taakvolwassenheid lastig. Wel leren wij als onderzoekers hieruit dat er sprake is van verschillen in taakvolwassenheid waarmee in de BIT-toetsen rekening gehouden zou moeten worden.

Tabel 10. Initiële en vervolgtoltsen

Onderwerp	Essentie advies initieel	Essentie advies vervolg
PGB 2.0	PGB-keten onvoldoende in beeld, uitvoerbaarheid onvoldoende doordacht, financiering onduidelijk	Slaagkans onduidelijk, beheer, doorontwikkeling niet georganiseerd, samenwerking precair
Blik op NVWA	Programmaplan niet concreet, zorg over invoeringsstrategie	Planning niet realistisch gezien aantal partijen dat moet implementeren
UWV Uniforme betaal-omgeving (UBO)	Rationalisatie aanpakken, verandercapaciteit in kaart brengen, bestuurlijke afspraken maken, informeren over consequenties voor beleid	Geen grote risico's. Aanvullende maatregelen zoals beleids-'freeze' om beperkte risico's af te dekken
GrIT	Zorgen over de wijze van contracteren en sturen van één leverancier, de eigen inbreng van de organisatie, voor aanbesteden zicht op datacenters en applicatie-landschap, fusie JIVC en OPS	Compenseer de zorgen over de wijze van contracteren en sturen van één leverancier. Neem de zorgen batenrealisatie weg. Begin met datacenters Sluit tempo leverancier aan op JIVC
Operatie BRP	Zorg dat de oBRP afgemaakt kan worden zonder verstoringen. Zorg voor een transparante planning en benoem de onzekerheden. Betrek de beheerorganisatie tijdig. Bereid de implementatie tijdig voor.	Beëindig oBRP en IBN BRP, ontwikkel nieuw plan op basis van concrete verbeterbehoeften (IBN = In Beheer Name)

Constateringen ad B5: BIT toetskader juist ingezet en juiste risico's uitgelicht

Waar het gaat om de inzet van het BIT in toetsprocessen:

- De breedte van het toetskader, de kwaliteit van het proces en de zorgvuldigheid waarmee het BIT te werk gaat worden geroemd.
- De lange doorlooptijd tussen aanvraag en het moment van toetsing is vervelend.
- Gedurende de looptijd van ICT-projecten komen nieuwe risico's naar voren.
- De adviezen worden voor een groot deel overgenomen.
- Wij maken de inschatting dat de juiste risico's uitgelicht worden.
- Discussie bestaat over de reikwijdte van het gebied waarover de risico's moeten worden ingeschat.

Daarom beoordelen wij de bijdrage op deze indicator als positief met kanttekening.

4.2.6 Leidt de BIT-toetsing tot een scherpere beheersing op Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie en Organisatie van ICT-projecten?

In de beschouwingsperiode hebben er maar een beperkt aantal ex durante toetsingen plaatsgevonden op de projectbeheersbaarheid. Dit is jammer omdat wij daarmee nu geen feitelijke uitspraken kunnen doen over de projectbeheersing na de BIT-toetsen. Wij beperken ons daarmee overwegend tot kwalitatieve analyses.

Evaluatie 2015-2016

In de evaluatie 2015/2016⁴¹ worden geen expliciete conclusies getrokken over de vraag of de toetsing ertoe leidt dat de beheersing van ICT-projecten is versterkt. Wel wordt aangegeven dat het toetsingsproces naar behoren verloopt. Met betrekking tot het toetsingsproces wordt aangegeven dat een taakbeschrijving als uitwerking van het Instellingsbesluit ontbreekt waardoor opdrachtgevers van ICT-projecten vragen hebben over de wijze waarop het BIT de toetsing concreet aanpakt. Over de inhoudelijke kwaliteit van de toetsing wordt aangegeven dat het BIT-toetskader consequent is toegepast in de bestudeerde dossiers.

Evaluatie 2017-2018

In de evaluatie worden vijf punten aangedragen waaruit geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een toename in aandacht en hygiëne voor beheersing in de uitvoering van projecten⁴¹:

- Er is sprake van opknippen ICT-projecten wat leidt tot meer beheersing
- De rapportagelijnen over ICT-projecten zijn veranderd
- De CIO-functie is versterkt (verplicht CIO-oordeel, spil in de starttoetsing)
- De signalerende werking richting bestuurders en politiek geeft de adviezen veel gezag.
- In projecten is sprake van bewustere keuzes bij de start, waardoor de toetsen preventief werken.

⁴¹ Ook reeds aan de orde gekomen in de respectievelijke paragrafen 4.2.1, 4.2.2 en 4.3.3

Beleidsdoorlichting 2017-2018

Op basis van interviews en eigen waarnemingen wordt bevonden dat de gebruikers van de adviezen deze als concreet genoeg ervaren voor implementatie. Een aanscherping van het toetskader wordt wel nodig geacht, met name wat betreft de projectverantwoordelijkheid van ICT-projecten.

Beleidsdoorlichting 2019

Zowel opdrachtgevers als CIO's stellen dat, door de druk die een BIT-toets veroorzaakt, er meer aandacht is voor de hygiëne van het project (=projectbeheersing). Hetzij door extra controles te laten uitvoeren voor een BIT-toets plaatsvindt, audits op softwarekwaliteit laten uitvoeren of het werken op een agile manier waardoor risico's als lager ingeschat worden. Tegelijk laten de BIT-adviezen op vervolgtoetsen (buiten de selectie) nog kritische oordelen en adviezen zien, waarmee zichtbaar wordt dat ofwel opdrachtgever en BIT het blijvend oneens zijn, dan wel dat de gezochte verbeteringen niet afdoende gerealiseerd zijn.

Vervolgtoetsen laten wel verbeteringen zien (tabel 10) en uit interviews blijkt dat wanneer een organisatie meerdere toetsen heeft doorlopen zij minder BIT-kritiek ontvangt.

Over wat de BIT-toets betekent voor innovatieve ICT-projecten is men (zowel opdrachtgevers als CIO's) in meerderheid niet positief. Een aantal CIO's en opdrachtgevers stelden dat er gecalculerde risico's blijven bij trajecten om te kunnen innoveren. Een aantal CIO's, opdrachtnemers en opdrachtgevers stelden dat innovatieve samenwerkingen tussen overheid en bedrijfsleven of verschillende departementen als risicovol uit de toets komen. Ook hebben wij gehoord dat er is geleerd 'dat het risicovol is om een innovatieproject te starten' en dat daarom men nu innovaties op een kleinere schaal tracht van de grond te krijgen. Er zijn twee voorbeelden, waar innovatie in de wijze van beheersen wordt toegepast, genoemd:

- Inzetten van een agile aanpak waarbij ze hun ICT-landschap continu bijwerken in cyclische sprints. Sprints die ieder voor zich kleiner zijn dan € 5 miljoen. Dan is bij de huidige criteria voor BIT-waardigheid niet meer duidelijk of een BIT-toets nodig is. AGILE werken staat voor wendbaar in sprints functionaliteit toevoegen aan applicaties en wordt in combinatie met een beheersingsmethode zoals SAFE⁴², LESS⁴³, P3M⁴⁴, Lean⁴⁵ gezien door een aantal CIO's als een middel om beheerst grote uitdagingen te lijf te kunnen gaan.
- Bij sommige projecten hebben overheidsorganisaties niet of nauwelijks invloed op de uitvoering van de ICT-component. Deze verantwoordelijkheid voor beheersing ligt dan bij private partijen. Voor een tunnel bijvoorbeeld, zal het ministerie van Infrastructuur en Water een bouwbedrijf contracteren. Dat wordt integraal verantwoordelijk. De aanbesteding voor de ICT-component ligt dan bij het bouwbedrijf.

⁴²SAFE Scaled Agile Framework; SAFE® heeft als doel om de coördinatie van medewerkers te vergroten, waarde levering en kwaliteit op schaal te behouden en snelle doorlooptijden te creëren.

⁴³LESS Large Scale Scrum; een methodiek om Scrum in grote trajecten succesvol toe te passen met behoud van coördinatie

⁴⁴P3M3 Het Project Programma Portfolio Management Maturity Model; een internationale standaard voor meten in managementvolwassenheid voor project, programma en portfoliomanagement

⁴⁵Lean; Het creëren van waarde en elimineren van verspilling volgens de Six-Sigma methode

Constateringen ad B6: Scherpere beheersing van ICT-projecten

- Er is sprake van een geleidelijke toename in de aandacht voor beheersing en hygiëne in de uitvoering van projecten sinds 2015.
- Het is niet eenduidig vast te stellen of dit komt door de waakhondfunctie van het BIT, de toename in de organisatie en werking van het CIO-stelsel of beide.
- Of er sprake is van een toename van het aantal projecten dat binnen de gestelde kaders opgeleverd worden, kan nu niet worden vastgesteld omdat de nulmeting ontbreekt.
- Het aantal kritische BIT-oordelen en adviezen op het totaal van getoetste projecten in de onderzoeksperiode⁴⁶, doet vermoeden dat de beheersing nog niet op toereikend niveau ligt.
- Instrumentarium zal aangescherpt worden door nieuwe beheersmethodieken én andere vormen van samenwerken waarbij de verantwoordelijkheid voor beheersen deels ook bij een private partij wordt belegd.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief voor zover vast te stellen. Kanttekening is hier het ontbreken van een nulmeting voor het aantal werkelijk binnen gestelde kaders opgeleverd projecten.

4.3 Verbeterde regierol op ICT-projecten?

Toetsing van projecten gedurende hun looptijd door een onafhankelijk, tijdelijk BIT moet ervoor zorgen dat de taakvolwassenheid ten aanzien van verbeterde regierol op ICT-projecten, bij de rijksoverheid verbetert.

⁴⁶Zie bijlage 7

Tabel 11. Bevindingen ten aanzien van het vergroten en verankeren taakvolwassenheid

c. Vergroten en verankeren taakvolwassenheid			
Beoogd deelresultaat	Indicator	Bevinding	Bijdrage
C1. BIT-adviezen worden vastgelegd en verspreid (4.4.1)	BIT-adviezen zijn openbaar en publiek beschikbaar	BIT-adviezen staan op de publieke BIT-website	Positief
C2. Vergroten aanwezige ICT-kennis en competenties (4.4.2)	Aantoonbare verbetering in kennis en kunde op ICT-gebied bij departementen door overdracht van kennis vanuit BIT-medewerkers	Er heeft beperkt kennisoverdracht plaatsgevonden; OIR heeft aandacht en kennis doen groeien	Positief zover vast te stellen
C3. Geborgd bewustzijn, houding en gedrag (4.4.3)	Waarneembare verandering in bewustzijn, houding en gedrag	Hoe hoger de ICT-intensiteit des te meer bewustwording, veranderende houding en gedrag	Positief zover vast te stellend
C4. Realiseren adequate ICT-volwassenheid (4.4.4)	Waarneembare verandering in perceptie van volwassenheid van de ICT-taak	ICT-intensieve organisaties bouwen sneller taakvolwassenheid op dan sterk op beleid gerichte organisaties.	Positief zover vast te stellen
C5. Onafhankelijkheid is geborgd conform de opzet opgenomen in het instellingsbesluit (institutioneel) (4.4.5)	Geïnterviewden geven aan dat het BIT onafhankelijk functioneert (ervaring)	Geïnterviewden geven aan dat zij geen situaties kennen waar de onafhankelijkheid van het BIT in het geding is.	Positief

4.3.1 Worden de BIT-adviezen vastgelegd en verspreid?

Beleidsdoorlichting 2019

Alle BIT-adviezen in het toetsvak, inclusief de bestudeerde dossiers, zijn openbaar gemaakt volgens artikel 4 lid 6 van het instellingsbesluit. Zij zijn te vinden op de website van het BIT.

De uitkomsten van de BIT-toets worden openbaar gemaakt en gaan naar de Tweede Kamer. Om die reden wordt bij de organisaties binnen de rijksoverheid nu grotere waarde gehecht aan de conclusies van de CIO.

Het feit dat het BIT-advies openbaar is, maakt het volgens zowel CIO's als opdrachtgevers krachtiger maar tegelijkertijd ook een onderdeel van het uitoefenen van invloed door betrokken actoren. Daarmee wordt de publieke opinie over de overheid, 'die zijn ICT-projecten niet op orde heeft', uitvergroet.

Dit wordt versterkt door het feit dat een BIT-oordeel in de ogen van opdrachtgevers soms nauwelijks de positieve aspecten van de opdrachtformulering en -beheersing kwalificeert. De eenzijdige boodschap richt zich zo volledig op falen en niet op de succesfactoren. Dit gaat dan ten koste van het lerend vermogen omdat er daarmee meer gekeken wordt naar het instrument BIT dan naar de oorspronkelijke doelstelling.

Constatering ad C1: Adviezen vastgelegd en verspreid

- Alle BIT-adviezen zijn verspreid en openbaar beschikbaar.
- Dit vergroot de druk op beheersing en daarmee in potentie ook de taakvolwassenheid.
- De vaak negatieve insteek in het BIT-oordeel kan mogelijk leiden tot een focus op strategisch gedrag ('hoe komen wij door de toets?') boven het oorspronkelijk idee om het lerend vermogen te vergroten.

Sec naar de indicator kijkend, beoordelen wij de bijdrage als positief.

4.3.2 Worden de aanwezige ICT-kennis en competenties vergroot?

Evaluatie 2015-2016

In de evaluatie 2015-2016 wordt kort ingegaan op, wat in de evaluatie wordt genoemd, de opvoedende werking van het BIT. Geconstateerd wordt dat na het uitbrengen van het advies de betrokkenheid van het BIT stopt. Nazorg op de implementatie wordt niet tot de taken van BIT gezien, deels doordat daartoe de capaciteit niet toereikend is en het instellingsbesluit daar niet expliciet in is. In de evaluatie wordt geconstateerd dat daardoor het, daarin genoemde, opvoedtraject niet wordt afgemaakt. BIT bracht in de onderzoeksperiode geen jaar-rapport uit met daarin geleerde lessen. Aangegeven wordt dat de opvoedende werking kan worden versterkt door het organiseren van themabijeenkomsten over risico's en slaagkansen van ICT-projecten en over de algemene bevindingen in de vorm van geleerde lessen.

Evaluatie 2017-2018

In de deze evaluatie wordt ingegaan op de verspreiding van geleerde lessen. Aangegeven wordt dat het BIT een rol voor zichzelf ziet weggelegd om de geleerde lessen uit de BIT-toetsen breder te verspreiden. Daartoe heeft het BIT in de onderzochte periode een aantal initiatieven genomen:

- Het houdt werksessies om kennis te verspreiden, nu onder de noemer 'BIT Organiseert'.
- Het voert regulier 'accountoverleg' met departementen en bespreekt daarin trends.
- Het geeft ad hoc presentaties aan verschillende organisaties, zoals recent de ABD.
- Het vat terugkerende aandachtspunten bij BIT-toetsen samen in zijn jaarrapportages.

Ondanks deze initiatieven blijkt dat de geleerde lessen nog niet breed bekend zijn binnen de organisaties binnen de rijksoverheid. Als mogelijke oorzaak wordt aangegeven dat veel van de initiatieven pas recent zijn opgestart en vooralsnog een relatief klein bereik hebben. Het BIT zelf geeft aan dat het niet de capaciteit heeft om op het verspreiden van de geleerde lessen meer inzet te plegen.

Beleidsdoorlichting 2019

Enkele CIO's gaven in de interviews aan alle BIT-toetsen te hebben doorgenomen binnen het departement en daar waar relevant contact opgenomen te hebben met andere departementen. Deze doorvragers ervaren de te leren lessen verschillend, mede door de gepercipieerde kwaliteit van het BIT-oordeel en BIT-advies van de opdrachtgevers die zij hebben benaderd.

De meeste geïnterviewden (opdrachtgevers en CIO's) gaven aan dat het BIT erg de focus heeft gelegd op het toetsen (onderzoeken, oordelen, adviseren) en minder op het delen van kennis en ervaring. De betrokkenen gaven aan dat dit nooit zo expliciet in de opdrachtformulering van het BIT zat.

Constateringen ad C2: Vergroten ICT-kennis en -competenties

Door het uitvoeren van de OIR is het CIO-stelsel verder ingericht en geprofessionaliseerd, zo lijkt het. Deze beleidsdoorlichting richt zich evenwel niet primair op het CIO-stelsel.

- Of het niveau aan ICT-kennis en competenties nu toereikend is voor de opgaven waar CIO's en opdrachtgevers binnen de rijksoverheid voor staan, is niet meetbaar zonder expliciete criteria voor taakvolwassenheid.
- Bij organisaties die een ICT-intensieve taak uitvoeren is meer aandacht voor opdrachtformulering en beheersing dan bij organisaties waar het maken van beleid de boventoon voert.

Deze variatie maakt dat ons oordeel op de bijdrage aan deze indicator ook positief is, zover dat is vast te stellen. Zonder expliciete criteria voor taakvolwassenheid met variatie naar ICT-intensiteit, een nulmeting en monitoring kan evenwel geen eenduidig antwoord gegeven op de vraag of de bijdrage (de taakvolwassenheid) toereikend is.

4.3.3 Wordt de verandering in bewustzijn, houding en gedrag geborgd?

Beleidsdoorlichting 2019

In de interviews zijn wij nagegaan of en waar mogelijk in welke mate het BIT als instrument effect heeft op de veranderde houding, het gedrag en de beheersing van ICT-opdrachten bij organisaties binnen de rijksoverheid. Het BIT wordt, zeker de eerste keer dat een organisatie er mee te maken krijgt, als een lastige te nemen hobbel ervaren die qua moment en impact niet past. Naarmate een organisatie meer BIT-toetsen heeft ondergaan, heeft zij meer waardering voor de BIT-adviezen en is zij beter voorbereid op de BIT-toets. Soms via pre-BIT-toetsen en vrijwel altijd via het CIO-oordeel. Niettemin zijn er ook neveneffecten opgetekend.

Met het instellen van het BIT sloop ook angst de organisatie en dat dit slecht was voor het lerend vermogen. Mensen worden daarmee nog meer risicomijdend in termen van indekken in plaats van leren en ontwikkelen, was de vrees.

Constatering ad C3: Verandering in bewustzijn en houding

- Het feit dat er een BIT-toets plaatsvindt, leidt op zich al tot verandering in bewustzijn, gedrag en houding. Ervaringen variëren van 'een lastig te nemen hobbel' tot een waardevolle toevoeging op de eigen kwaliteitsborgingsprocedures.
- Waar meerdere toetsen zijn gedaan, wordt de BIT-toets minder als hobbel ervaren en wordt vooral de waarde gezien.
- De beoogde verandering in bewustzijn, houding en gedrag is in gang gezet.

Of het stadium van geborgd zijn al bereikt is, kunnen wij niet vaststellen. Zonder expliciete criteria voor taakvolwassenheid met variatie naar ICT-intensiteit, een nulmeting en monitoring kan hier geen eenduidig antwoord worden gegeven.

4.3.4 Wordt een adequate ICT-volwassenheid gerealiseerd?

Beleidsdoorlichting 2019

De meerderheid van de CIO's stellen in de interviews dat de taakvolwassenheid, met name op het niveau van opdrachtgever, verhoogd dient te worden. Of het BIT in de huidige rol en positie binnen BZK daarmee de beste oplossing voor de uitdaging is, verschillen de meningen sterk.

CIO's van grote uitvoeringsdiensten (die wisselend als ZBO, agentschap of uitvoeringsdienst binnen een departement zijn vormgegeven) geven aan dat het competentieniveau en ICT-taakvolwassenheid door de aard der werkzaamheden dat bij hun taak behoort reeds op een hoog niveau bevindt. Dat maakt dat sommigen met ruimere risicomarges werken, en anderen meer volwassen zijn in het aangaan van omvangrijke ICT-programma's en terughoudend zijn dit als één project te organiseren. Zij acteren meer en meer situationeel bij vergaande digitalisering en/of vernieuwing.

Om het lerend vermogen te verhogen, stellen enkele CIO's, is ook een aantal belangrijke andere instrumenten in te zetten zoals bijvoorbeeld Gateway reviews, IT-control binnen departementen, ADR IT-Control of I-interim Rijk met het Rijks-ICT-gilde.

Er is grote verdeeldheid over de bijdrage van het BIT aan de taakvolwassenheid. Navraag bij het BIT leert dat er geen criteria zijn benoemd voor het meten van de taakvolwassenheid. Ook leert navraag dat er geen instrumenten zijn ontwikkeld of toegepast om de taakvolwassenheid stelselmatig te meten. Daarnaast speelt, zoals aangegeven in de contextbeschrijving (paragraaf 1.2), de parallelle OIR die potentieel een stevig effect op de taakvolwassenheid genereert en die het eenduidig aanwijzen van de drijvende kracht bij de groei in taakvolwassenheid lastig maakt.

Het instellen van BIT als interventie- en controle-instrument heeft de aandacht voor het onderwerp sterk verhoogd en daarmee per definitie bijgedragen aan de taakvolwassenheid, aldus één van de geïnterviewden. Dit werd impliciet bevestigd door veel andere geïnterviewden (zowel CIO's als opdrachtgevers) door te stellen dat zij te maken kregen met extra verantwoording, gebruik van de BIT-macht of het in twijfel trekken van de scope en werkwijze van het BIT. De meeste opdrachtgevers en CIO's gaven aan dat het BIT erg de focus heeft gelegd bij het toetsen (onderzoeken, oordelen, adviseren) en minder in het delen van kennis en ervaring. De betrokkenen gaven aan dat dit nooit zo expliciet in de opdrachtformulering van het BIT zat.

Het BIT is voor CIO's en opdrachtgevers een zeer invloedrijke factor geworden. Dat leidt bij opdrachtgevers en hun projectleiders tot strategisch gedrag. Het lijkt belangrijker om het project door de verplichte BIT-toets te krijgen dan de adviezen van het BIT als een leermoment te beschouwen.

De geïnterviewden geven wel aan dat in hun ogen het 'opvoedtraject' onvoldoende is waar- gemaakt en dat de 'geleerde lessen' of rode draden maar beperkt gedeeld worden.

Constateringen ad C4: Taakvolwassenheid

- Er is een groot aantal factoren dat de taakvolwassenheid bepaalt. Invloed van sec het BIT-instrument is moeilijk vast te stellen. Zeker ook gegeven het feit dat er geen expliciete criteria voor de taakvolwassenheid bestaan en er geen nulmeting/controlegroep is.
- Wel kunnen wij vaststellen dat het BIT de aandacht voor dit onderwerp heeft vergroot en daarmee een impliciete bijdrage heeft geleverd.
- Deze is nog suboptimaal wat betreft aandacht voor het delen van kennis en ervaring.

Wij constateren dat de bijdrage positief is, en meer potentie heeft.

4.3.5 Is de onafhankelijkheid geborgd conform de opzet opgenomen in het instellingsbesluit (institutioneel)?

Het BIT heeft te maken met het zogenaamde [Coördinatiebesluit](#)⁴⁷ voor organisaties binnen de rijksoverheid. In dat recent (2018) gewijzigde besluit verkrijgt BZK de coördinerende rol op ICT als bedrijfsmiddel zoals Financiën de coördinerende rol heeft op geld als bedrijfsmiddel. Enkele opdrachtgevers wijzen hier naar analogie van de rol van de IRF en logica van de [motie Middendorp](#)⁴⁸ voor een inspectie digitalisering. Nu geen sprake meer is van vigerende personele omstandigheden lijkt positionering hoog in de ambtelijke BZK-organisatie voor de hand liggend in analogie met de positionering van IRF of als aparte autoriteit met eigen structuur zoals bijvoorbeeld de AFM. Het parallelle [ABD Topconsult onderzoek](#)⁴⁹ naar de inspectie Digitalisering gaat daar naar verwachting nader op in.

Beleidsdoorlichting 2019

Het BIT was tot november 2018 gepositioneerd onder de Rijks CIO (DGOO) totdat dit omwille van personele omstandigheden tijdelijk werd gewijzigd naar de directie IFHR van DGOO.

⁴⁷Coördinatiebesluit Besluit van 8 oktober 2018 tot wijziging van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011

⁴⁸Motie Middendorp Rijksinspectie Digitalisering Parlementaire Monitor 35000 VII

⁴⁹Kamerbrief 29 maart 2019 – 26643 nr. 603

De meerderheid van CIO's en opdrachtgevers geeft aan dat men het beeld heeft dat het BIT onafhankelijk functioneert. Wel werd meerdere keren aangegeven dat de huidige positionering binnen BZK niet ideaal is omdat BZK tevens de beleidsmaker/systeemverantwoordelijke is en zelf immers ook grote ICT-projecten heeft. Geïnterviewden geven aan dat zij geen situaties kennen waar de onafhankelijkheid van het BIT in het geding is geweest.

Constateringen ad C5: BIT functioneert onafhankelijk

- In de ervaring van CIO's en opdrachtgevers functioneert het BIT onafhankelijk, zonder beïnvloeding van buitenaf.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief.

Discussie is er nog over de positionering van het BIT. Onderzoek naar de positionering wordt buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting opgepakt.

4.4 Neveneffecten en aanpalende waarnemingen

Met de introductie van het BIT zijn ook een aantal neveneffecten ontstaan die soms positief en soms negatief uitpakken.

Wij hebben al genoemd dat BIT door zijn kwaliteit, construct en governance een factor van sterke invloed is geworden. Dit is in lijn met de aanbevelingen van commissie Elias. Onbedoeld neveneffect dat deels ontstaat, is dat mensen gefocust zijn op het halen van de BIT-toets, boven het leren wat er beter kan. De sterke invloedfactor maakt het ook moeilijk om als opdrachtgever toch, zij het in aangepaste vorm, door te gaan. Beide effecten hebben wij al in de vorige paragrafen aan de orde gesteld.

Het stellen van een grens van de BIT-toets op projecten meer dan € 5 miljoen heeft tot neveneffect gehad dat in een aantal gevallen projecten opgeknipt worden. Onderzoek van AEF laat zien dat dit niet per se een negatief bijeffect hoeft te zijn. Een kleiner project is ook in de regel gemakkelijk beheersbaar.

Laatste neveneffect dat wij willen noemen is het fenomeen pre-BIT-toets. Een aantal organisaties kiest ervoor om voorafgaand aan de BIT-toets een eigen toets te doen al of niet ondersteund door externe partijen. Ook dit zien wij als een positief neveneffect. Het helpt om de ICT-volwassenheid te vergroten.

5. Doelmatigheid BIT

Wij gaan eerst in op de doelmatigheid van de inzet van middelen door het BIT en gaan daarna in op de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Wij sluiten af met reductiemogelijkheden zoals het RPE-kader dat vraagt.

Een synoniem voor doelmatigheid is efficiëntie. Bij de verwachte doelmatigheid van het instrumentarium draait het om de verhouding tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten.

Voor het beoordelen van de doelmatigheid baseren wij ons op verstrekte documenten over de periode 2017-2018 en op hetgeen gesprekspartners in de interviews naar voren brachten.

5.1 BIT-doelmatigheid bij uitvoeren van zijn taken

In het onderzoek hebben wij gezocht in documenten en interviews om een beeld te krijgen van de mate waarin er sprake is van doelmatig realiseren van de opgedragen taken gegeven de beleidskeuzes van het BIT. De doelmatigheid is via de waargenomen bijdrage op een reeks indicatoren in kaart gebracht. Wij geven u in tabel 12 eerst een overzicht van deze indicatoren en samenvattende bevindingen, alvorens deze systematisch toe te lichten:

Tabel 12. Bevindingen ten aanzien van de BIT-doelmatigheid bij uitvoeren van zijn taken

BIT-doelmatigheid bij uitvoeren van zijn taken			
Beoogd resultaat	Indicator	Bevinding	Bijdrage
D1. BIT functioneert binnen de budgettaire kaders (5.1.1)	Jaarlijkse bestedingen overschrijden niet de begroting	Bestedingen zijn lager dan jaarbudget. Personeel is schaars	Positief
D2. De inzet van BIT is proportioneel (5.1.2)	De kosten van het BIT als waakhond passen bij de omvang van de te vermijden kosten door falende beheersing op de totale kosten van ICT-projecten	Verzekeringspremie lijkt laag gezien belang ICT voor de overheid en maatschappij	Positief zover vast te stellen
D3. BIT beschikt over de middelen om zijn taak te kunnen uitvoeren (5.1.3)	Het BIT beschikt over een vaste en flexibele schil om zijn taken binnen budget te kunnen uitvoeren	Aantal toetsmanagers en tijdige signalen komende toetsen is cruciaal voor doeltreffendheid	Positief met kanttekening

5.1.1 BIT functioneert binnen de budgettaire kaders

In de doorlichting op doelmatigheid van het uitvoeren van de taken door het BIT is waargenomen dat het aantal BIT-waardige ICT-projecten dat door het BIT getoetst zou moeten worden, structureel groter is dan het aantal dat met de huidige vaste en variabele capaciteit getoetst kan worden. De reden is het beperkte taakbudget dat de organisatie heeft verkregen, maar vooral ook de schaarste aan gekwalificeerd personeel. Hierop heeft het BIT een risico-gestuurde aanpak ontwikkeld om de meest risicovolle projecten op de meest risicovolle aspecten te toetsen. Deze aanpak is in 2019 geëffectueerd en valt buiten de onderzoeksperiode.

Tabel 13. Budget en uitputting Bureau ICT-Toetsing (bron BZK FEZ)

Jaar	Budget	Uitputting	Saldo	Aantal toetsen
2017	€ 1.410.000	€ 822.770	€ 587.230	13
2018	€ 1.699.000	€ 1.463.182	€ 235.818	15

De ter beschikking gestelde gegevens over budget en bestedingen van het BIT in 2017 en 2018 laten zien dat het verstrekte taakbudget volledig ingezet is voor de verrichte werkzaamheden. Gemiddeld werd in de onderzoeksperiode circa € 81 duizend per BIT-onderzoek besteed. Het gemiddelde steeg van € 63.000 in 2017 naar € 97.000 in 2018 per onderzoek. Eind 2018 werd een risicogerichte aanpak werd uitgewerkt en in 2019 ingevoerd omdat er sprake was van meer BIT-waardige projecten dan toetscapaciteit. Bij een risicogerichte aanpak wordt vaker alleen op systeemniveau⁵⁰ getoetst dan op projectniveau.

Het budget wordt niet geheel besteed. Uitgaand van hetzelfde benodigde budget hadden in 2017-2018 op basis van circa € 81 duizend per BIT-onderzoek 38 in plaats van 28 projecten uitgevoerd kunnen worden.

In het stelsel zijn BIT-onderzoeken niet de enige waaraan ICT-projecten onderworpen zijn. Ook Auditdienst Rijk (ADR) en Algemene Rekenkamer (ARK) voeren toetsen uit. Uit de evaluatie 2018 in opdracht van de Toezichtraad BIT (over de jaren 2017 en 2018) blijkt dat de samenhang met andere toetsen door de ADR en ARK niet als overlappend wordt ervaren. Met beide organisatie voert het BIT regulier afstemmingsoverleg om de tijdsbelasting voor projecten te beperken.

Constatering ad D1: Binnen budgettaire kaders

- Het BIT functioneerde in 2017 en 2018 binnen de jaarlijkse budgettaire kaders.
- De bestedingen blijven ruim binnen de begroting. Er is weinig sprake van overlap met aanpalende onderzoeken van ADR en ARK.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief.

⁵⁰Onder systeemniveau verstaan wij dat getoetst wordt of de principes qua opdrachtformulering, beheersing, leren en borgen zijn geïnstrumenteerd op organisatieniveau en worden toegepast in plaats van toetsen via projecttoetsen

5.1.2 De inzet van BIT is proportioneel

Een berekening over de jaren 2017-2018 laat zien dat de gemiddelde kostprijs van een BIT-advies circa € 81 duizend bedraagt. Wanneer wij dat afzetten tegen de thans gangbare marktprijs voor het doen van dergelijke omvangrijke onderzoeken, gebaseerd op onze eigen adviespraktijk, is dat in onze ogen allerzins reëel.

Er heeft geen specifiek nader onderzoek plaatsgevonden naar de onderbouwing van de uitgaven die gedaan zijn door het BIT als organisatie. Er waren beperkt gegevens beschikbaar om nauwkeurig de doelmatigheid per activiteit of toets te bepalen. De bestedingen betreffen overwegend de personeelskosten voor de vaste formatie en inhuur van de flexibele kenniscapaciteit.

Wij hebben een gedachtenexercitie en berekening op de doelmatigheid van het uitvoeren van de taken uitgevoerd. In de gedachtenexercitie beschouwen wij de uitgaven aan het BIT als een soort verzekeringspremie op het voorkomen van mislukte ICT-projecten. Daarmee willen wij de uitgaven in perspectief plaatsen van de risicowaarde die met het instellen van een ICT-waakhond wordt bewaakt.

De 'Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2018' laat zien dat circa € 3,1 miljard jaarlijks door de rijksoverheid aan ICT-projecten wordt besteed. Wanneer de BIT-functie gezien wordt als de verzekeringspremie om uitgijders te voorkomen respectievelijk te signaleren, bedraagt deze 0,55 promille. Deze berekening gaat uit van het structurele budget van het BIT als organisatie, € 1,7 miljoen in 2018. Ter vergelijking hebben wij gekeken naar de verzekeringspremie voor een risicovolle opstal. Een zeer lage premie voor een brandverzekering voor een opstal met een rieten dak bedraagt 0,77 promille. Wij beschouwen een opstal met een rieten dak⁵¹ ook als een risicovol object net als een groot ICT-project binnen de overheid). Daarom achten wij de procentuele vergelijking van beide 'premies' hier relevant.

Constateringen ad D2: Inzet BIT is proportioneel

- In vergelijking met marktpartijen zijn de kosten van een toets door het BIT proportioneel.
 - Vanuit het perspectief van een risicopremie zijn de kosten eveneens proportioneel.
- Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief.

Opmerking hierbij is dat wij dit baseren op het totaal van de BIT-trajecten in twee jaar; wij hebben dus geen zicht op de individuele bestedingen van een BIT-traject ten opzichte van de individuele risicowaarde van het getoetste ICT-project.

5.1.3 BIT beschikt over de personele middelen om zijn taak te kunnen uitvoeren

Kwantiteit

Het BIT beschikt over een vaste (10,8 fte) en flexibele schil (totaal circa 15 fte) om zijn taken binnen budget te kunnen uitvoeren. Feit is evenwel dat er meer aanbod is aan projecten dan die direct beoordeeld kunnen worden. Hiervoor vindt er sinds 2019 een voorselectie plaats in het kader van de, eind 2018 aangekondigde, risicobenadering. Naar het effect hiervan hebben wij geen onderzoek gedaan omdat deze nieuwe werkwijze niet valt in de onderzoeksperiode.

⁵¹<https://www.riet-verzekering.nl/brandverzekering-rieten-dak/>

Punt van zorg is de wendbaarheid van het BIT als organisatie om snel nieuwe projecten op te pakken. BIT maakt gebruik van schaarse kennis capaciteit. De diepgang van de onderzoeken in combinatie met beschikbare schaarse kennis capaciteit (vast dan wel flexibel) heeft invloed op de doorlooptijd van de toetsen. De capaciteit van het aantal toetsmanagers is bepalend voor het aantal gelijktijdig uitvoerbare toetsen.

Het BIT is in principe in staat op- en af te schalen via de flexibele schil. Daartoe onderhoudt zij contacten met een netwerk van deskundigen. De inhuur van deze deskundigen heeft wel eens invloed op de doorlooptijd. Opschalen van de capaciteit is in hoge mate afhankelijk van tijdige signalen over komende toetsen en complexiteit en specifieke kennis aspecten. Extra contractering van flexibele kennis capaciteit is nogal eens tijdrovend door BZK-gerelateerd inkoopbeleid en raamcontracten.

De meerderheid van de opdrachtgevers en CIO's geeft aan dat de kwaliteit van het BIT-personeel als goed ervaren wordt en dat de constructie met de flexibele schil prima werkt.

Projecten komen vaak laat op het Rijks-ICT-dashboard. Enkele CIO's suggereren daarom al eerder te starten met de aanmelding, met de toets zodat er minder vertraging ontstaat om daadwerkelijk met het project te starten.

Constateringen ad D3: BIT beschikt over de middelen om zijn taak uit te voeren.

- Er is geen discussie over de kwaliteit van de BIT-medewerkers.
- Er is meer vraag naar BIT-toetsen dan gelijktijdig kunnen worden uitgevoerd.
- Het grotere aanbod in 2019 heeft geleid tot invoering van risicoselectie op de aangeboden projecten, wat overigens past bij een risicowaarde benadering.
- BIT is als organisatie en formatie schaalbaar.
- Noch het taakstellende jaarbudget, noch de omvang van de formatie bieden naar ons oordeel nu voldoende ruimte om heel snel te kunnen reageren op fluctuaties in het aanbod aan projecten. Budget en formatie zijn niet afgestemd op het groeiende aanbod aan projecten, met tot gevolg langere doorlooptijden en vertraagde start van BIT-trajecten.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator (beide aspecten afwegende) dan ook als positief, doch suboptimaal.

5.2 Doelmatigheid van het beleid

Het gaat hier vooral om de vraag of met de gekozen middelen (het BIT-instrument) een doelmatige manier is gekozen om het beoogde effect (minder falende ICT-projecten) te bereiken.

Met de BIT-toets ex ante op de opdrachtformulering en de BIT-toets ex durante op de beheersing van ICT-projecten boven de € 5 miljoen beoogt de rijksoverheid het risico op falen en daarmee vermijdbare ICT-uitgaven te verminderen. De aard van de BIT-adviezen en opvolging daarvan doen vermoeden dat daarmee vermijdbare ICT-kosten door falen vermeden zijn. Zonder explicitering en monitoring van de bandbreedte in risicowaarde is dit niet eenduidig vast te stellen.

Door de BIT-toetsen uit te voeren, worden organisaties binnen de rijksoverheid tot een structureel hoger taakvolwassenheidsniveau gestimuleerd. Een hogere taakvolwassenheid leidt naar verwachting ook tot een hogere kwaliteit van de opdrachtformulering en beheersing van de uitvoering van ICT-projecten en daarmee ook tot minder falende ICT-projecten. Zonder criteria voor en monitoring op taakvolwassenheid kan die verwachting niet meetbaar gemaakt worden. Of de vergrote taakvolwassenheid het gevolg is van de ene of de andere component van het CIO-stelsel, is minder belangrijk dan het feit dat vooruitgang wordt geboekt.

5.3 Reductiemogelijkheden

Het RPE-toetskader vraagt ook om het aangeven van 20% besparingsmogelijkheden daar waar deze mogelijk zijn zonder substantieel aan kwaliteit op effectiviteit in te boeten. Gegeven de lage 'verzekeringspremie' en de toename aan bestedingen aan ICT door organisaties binnen de rijksoverheid achten wij op basis van onze ervaring in de adviesmarkteen gemiddeld onderzoeksbudget van € 80 duizend per ICT-project aanvaardbaar als richtsnoer bij een risicogestuurde aanpak.

De vraag naar reductiemogelijkheden roept de vraag op of er alternatieve instrumenten zijn waarmee het beoogde effect ook bereikt kan worden binnen de gestelde beleidskaders en budgettering.

In deze paragraaf geven wij een aantal mogelijke alternatieve invullingen binnen de gestelde BIT-kaders. Deze alternatieven zijn ontwikkeld op basis van onze eigen kennis en ervaring en zijn impliciet getoetst in de interviews.

Alternatief 1. Minder diepgaand onderzoek uitvoeren

Voordeel van dit alternatief is dat de doorlooptijd van het toetsen omlaag zou kunnen en er daarmee in potentie meer toetsen gedaan kunnen worden met dezelfde capaciteit. Maar zoals in het vorige hoofdstuk te lezen, is zit juist de kracht van het BIT in de grondigheid en zorgvuldigheid van de toets. Dit geeft gezag aan het instituut en levert waardevolle feedback aan de opdrachtgevers. Daarnaast voeren de CIO's vooraf ook al een toets uit. Een lichte toets door het BIT zou hierin weinig toevoegen. Doelstelling is om uiteindelijk de projectbeheersing op een hoger plan te tillen. Een lichte toets draagt daar minder aan bij.

Alternatief 2. Ondersteuning in verbetering CIO-toets

Op dit moment zijn er verschillende CIO's die hun eigen toets op het niveau van BIT aan het brengen zijn. Dit is natuurlijk een belangrijke bijdrage aan de taakvolwassenheid op het gebied van ICT-projecten. Tegelijkertijd zou dit ertoe kunnen leiden dat de BIT-toets minder arbeidsintensief zou hoeven te zijn. Op verzoek CIO's helpen om hun eigen toets op BIT-niveau te kijken zou mogelijk een bijdrage kunnen zijn om bestaande mensen en middelen efficiënter in te zetten.

Alternatief 3. Coachend perspectief kiezen

Het accent verschuiven van een onafhankelijk advies op afstand naar samen zoeken naar oplossingen op basis van het onafhankelijk advies. Voordeel is het vergroten van het lerend vermogen. Risico hierbij is dat het BIT te veel op de stoel van de opdrachtgever gaat zitten, dit is niet gewenst. Daarnaast wordt het BIT misschien te veel in het systeem van de opdrachtgever gezogen waardoor de onafhankelijkheid in het geding zou komen. Te overwegen is om op verzoek van de opdrachtgever zo'n coachende rol te vervullen.

Alternatief 4. Risicogestuurd projecten oppakken.

Dit is wat nu door het BIT al ingezet wordt. Mits transparant in de gemaakte keuzes lijkt dit een interessante optie. Dit laatste is ingegeven door opmerkingen van enkele opdrachtgevers die verbaasd waren dat enkele grote projecten niet door BIT getoetst werden.

Wij denken dat het interessant is om de alternatieven 2 t/m 4 nader te exploreren en daarmee meer maatwerk te maken afhankelijk van de behoefte en de taakvolwassenheid van de onderhavige projecten. Hier zit mogelijk efficiencywinst in termen van doorlooptijd en/of in inzet van mensen.

Potentiële besparingsmogelijkheden gaan echter hand in hand met de groei aan aange-
melde ICT-projecten en de toename van de complexiteit in deze projecten.

6. Conclusies en aanbevelingen

In de vorige hoofdstukken is een beeld geschetst van de bevindingen voortvloeiende uit het onderzoek dat via documentenanalyse en interviews tot stand is gekomen. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord hoe doeltreffend en doelmatig het beleid inzake het instrument BIT naar het oordeel van de onderzoekers is geweest. Daarbij worden aanbevelingen gedaan om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen. Tenslotte hebben wij gemeend er goed aan te doen een paragraaf met overwegingen voor de beleidsmaker toe te voegen die wij als onderzoekers hebben gedestilleerd uit het onderzoek, maar niet tot de vraagstelling overeenkomstig het RPE-kader van deze beleidsdoorlichting behoren.

6.1 Minder risico in ICT-projecten door betere opdrachtformulering

Ten behoeve van de leesbaarheid herhalen wij hier de constatering op de indicatoren A1-A3 uit hoofdstuk 4 om vervolgens de aanbevelingen te formuleren.

Constateringen ad A1: Ondergaan verplichte BIT-toets

- De aanmeldingsprocedure voor de te beoordelen ICT-projecten expliciet is opgenomen in het handboek PPM en wordt verplicht gesteld.
- De CIO-Rijk geeft aan dat alle projecten die moeten worden aangeboden ook aangeboden zijn.
- Het BIT heeft extra initiatieven lopen om in 2019 de aanmelding te vergroten.
- Het vermoeden is dat met name onderhoudsprojecten niet zijn aangemeld.

Wij beoordelen de bijdragen op de indicator 'naleving' als positief. Het opknippen van projecten om onder de grens van € 5 miljoen te krijgen doet daar niets aan af.

Constateringen ad A2: CIO-oordeel onderdeel van startbewijs-

- Er is al een lange historie met het toetsen van ICT-opdrachtformuleringen door de CIO.
- Dat ligt nu ook formeel vast met een grens van € 5 miljoen.
- Rapportagelijnen zijn aangepast.

Wij beoordelen de bijdrage op de indicator nu als positief.

Constateringen ad A3: BIT-regels dragen wij aan scherpere opdrachtformulering

- Zowel CIO's als opdrachtgevers geven aan dat de BIT-regels helpen om te komen tot een betere opdrachtformulering. De scherpere van de BIT-analyse levert hier een belangrijke bijdrage aan.
- Het BIT beschouwt het ICT-project niet altijd de bredere context van vernieuwing en digitalisering.

Wij constateren dat de BIT-regels de opdrachtformulering verbeteren. Het meenemen van de bredere context is een aandachtspunt. Daarom beoordelen wij de bijdrage op de indicator nu als positief met kanttekening

Bovenstaande constatering maken dat wij drie aanbevelingen doen om de effectiviteit van het BIT te vergroten. Deze aanbevelingen vergroten naar ons oordeel de kans om de beoogde resultaten uit de beleidstheorie te bewerkstelligen:

Aanbevelingen

1. Investeer in een nog explicieter toetskader (met toetscriteria) om het leren en onderbouwd reflecteren op ICT-projecten te vergroten.
2. Nuanceer de rol van het BIT ten aanzien van het beoordelen van de legitimiteit (de beleidskeuze) van opdrachten voor ICT-projecten, ten opzichte van de rol van de opdrachtgever en beleid controlerende organen in ons staatsbestel. Dit om de acceptatie van adviezen te verhogen en de beleidsverantwoordelijke zijn/haar rol te laten spelen.
3. Vergroot de verversingsfrequentie van publicatie van ICT-projecten op het Rijks-ICT-dashboard om zo de potentiële BIT-waardige projecten tijdig te signaleren en de compleetheid daarvan vast te stellen.

6.2 Relevante bijdrage aan projectbeheersing

Ten behoeve van de leesbaarheid herhalen wij hier de constatering op de indicatoren B1-B6 uit hoofdstuk 4 om vervolgens de aanbevelingen te formuleren.

Constateringen ad B1: CIO's zijn bekend met instrumenten BIT

- De BIT-regels zijn bekend.
- CIO's en opdrachtgevers zijn positief over de invloed van BIT op het gebied van de beheersing en het in kaart brengen van risico's en complexiteit van de grote projecten.
- CIO's voelen zich beter toegerust op beheersing van projecten.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief.

Constatering ad B2: BIT toetskader bevat de onderdelen van commissie Elias

- De BIT-regels zijn geheel zijn verwerkt in het BIT-toetskader.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief.

Constateringen ad B3: BIT-adviezen worden als waardevol gezien

- De evaluatie 2017-2018 was positief op deze indicator.
- CIO's en opdrachtgevers vinden de adviezen van waarde.
- BIT-adviezen worden in hoge mate opgevolgd door bewindslieden.
- De Tweede Kamer beschouwt de BIT-adviezen als waardevol.
- Het handelingsrepertoire (mogelijkheid tot bijsturing), dat resteert voor de opdrachtgever na het uitbrengen door het BIT van een oordeel en advies, is beperkt.
- Niet alle adviezen door opdrachtgevers één-op-één worden overgenomen.

Daarom beoordelen wij de bijdrage op deze indicator als positief met een kanttekening.

Constateringen ad B4: Consistent inzetten BIT-instrumenten

- Op alle in 2017-2018 beoordeelde ICT-projecten is het BIT-toetskader toegepast.
- Het BIT gaat in zijn toetsen gestructureerd te werk.
- Het BIT selecteert risico's op een solide wijze.
- Wij concluderen dat het BIT het toetskader consistent toepast, soms wel met een eenzijdige focus op risico's.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator daarom als positief met kanttekening.

Constateringen ad B5: BIT-toetskader juist ingezet en juiste risico's uitgelicht

Waar het gaat om de inzet van het BIT in toetsprocessen:

- De breedte van het toetskader, de kwaliteit van het proces en de zorgvuldigheid waarmee het BIT te werk gaat worden geroemd.
- De lange doorlooptijd tussen aanvraag en het moment van toetsing is vervelend.
- Gedurende de looptijd van ICT-projecten komen nieuwe risico's naar voren.
- de adviezen worden voor een groot deel overgenomen.
- Wij maken de inschatting dat de juiste risico's uitgelicht worden.
- Discussie bestaat over de reikwijdte van het gebied waarover de risico's moeten worden ingeschat.

Daarom beoordelen wij de bijdrage op deze indicator als positief met kanttekening.

Constateringen ad B6: Scherpere beheersing van ICT-projecten

- Er is sprake van een geleidelijke toename in de aandacht voor beheersing en hygiëne in de uitvoering van projecten sinds 2015.
- Het is niet eenduidig vast te stellen of dit komt door de waakhondfunctie van het BIT, de toename in de organisatie en werking van het CIO-stelsel of beide.
- Of er sprake is van een toename van het aantal projecten dat binnen de gestelde kaders opgeleverd worden, kan nu niet worden vastgesteld omdat de nulmeting ontbreekt.
- Het aantal kritische BIT-oordelen en adviezen op het totaal van getoetste projecten in de onderzoeksperiode⁵², doet vermoeden dat de beheersing nog niet op toereikend niveau ligt.
- Instrumentarium zal aangescherpt worden door nieuwe beheersmethodieken én andere vormen van samenwerken waarbij de verantwoordelijkheid voor beheersen deels ook bij een private partij wordt belegd.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief voor zover vast te stellen. Kanttekening is hier het ontbreken van een nulmeting voor het aantal werkelijk binnen gestelde kaders opgeleverd projecten.

Bovenstaande constatering maken dat wij drie aanbevelingen doen om de effectiviteit van het BIT te vergroten. Deze aanbevelingen vergroten naar ons oordeel de kans om de beoogde resultaten uit de beleidstheorie te bewerkstelligen:

Aanbevelingen

Wij hebben voor het verbeteren van de projectbeheersing geen specifieke aanbevelingen. Belangrijkste reden hiervoor is dat wij te weinig feitelijk materiaal hebben om een aanbeveling te formuleren. Systeemgerichte BIT-toetsen op het inrichten en functioneren van de projectbeheersing bij rijksoverheden in plaats van projectgerichte toetsen worden al door het BIT overwogen. In dat kader zou een nulmeting een goed fundament zijn voor komende beleidsdoorlichtingen.

6.3 Verbeterde regierol op ICT-projecten

Ten behoeve van de leesbaarheid herhalen wij hier de constatering op de indicatoren C1-C5 uit hoofdstuk 4 om vervolgens de aanbevelingen te formuleren.

Constatering ad C1: Adviezen vastgelegd en verspreid

- Alle BIT-adviezen zijn verspreid en openbaar beschikbaar.
- Dit vergroot de druk op beheersing en daarmee in potentie ook de taakvolwassenheid.
- De vaak negatieve insteek in het BIT-oordeel kan mogelijk leiden tot een focus op strategisch gedrag ('hoe komen wij door de toets?') boven het oorspronkelijk idee om het lerend vermogen te vergroten.

Sec naar de indicator kijkend, beoordelen wij de bijdrage als positief.

⁵²Zie bijlage 7

Constateringen ad C2: Vergroten ICT-kennis en -competenties

- Door het uitvoeren van de OIR is het CIO-stelsel verder ingericht en geprofessionaliseerd, zo lijkt het. Deze beleidsdoorlichting richt zich evenwel niet primair op het CIO-stelsel.
- Of het niveau aan ICT-kennis en competenties nu toereikend is voor de opgaven waar CIO's en opdrachtgevers binnen de rijksoverheid voor staan, is niet meetbaar zonder expliciete criteria voor taakvolwassenheid.
- Bij organisaties die een ICT-intensieve taak uitvoeren is meer aandacht voor opdrachtformulering en beheersing dan bij organisaties waar het maken van beleid de boventoon voert.

Deze variatie maakt dat ons oordeel op de bijdrage aan deze indicator ook positief is, zover dat is vast te stellen. Zonder expliciete criteria voor taakvolwassenheid met variatie naar ICT-intensiteit, een nulmeting en monitoring kan evenwel geen eenduidig antwoord gegeven op de vraag of de bijdrage (de taakvolwassenheid) toereikend is.

Constatering ad C3: Verandering in bewustzijn en houding

- Het feit dat er een BIT-toets plaatsvindt, leidt op zich al tot verandering in bewustzijn, gedrag en houding. Ervaringen variëren van 'een lastig te nemen hobbel' tot een waardevolle toevoeging op de eigen kwaliteitsborgingsprocedures.
- Waar meerdere toetsen zijn gedaan, wordt de BIT-toets minder als hobbel ervaren en wordt vooral de waarde gezien.
- De beoogde verandering in bewustzijn, houding en gedrag is in gang gezet..

Of het stadium van geborgd zijn al bereikt is, kunnen wij niet vaststellen. Zonder expliciete criteria voor taakvolwassenheid met variatie naar ICT-intensiteit, een nulmeting en monitoring kan hier geen eenduidig antwoord worden gegeven.

Constateringen ad C4: Taakvolwassenheid

- Er is een groot aantal factoren dat de taakvolwassenheid bepaalt. Invloed van sec het BIT-instrument is moeilijk vast te stellen. Zeker ook gegeven het feit dat er geen expliciete criteria voor de taakvolwassenheid bestaan en er geen nulmeting/controlegroep is.
- Wel kunnen wij vaststellen dat het BIT de aandacht voor dit onderwerp heeft vergroot en daarmee een impliciete bijdrage heeft geleverd.
- Deze is nog suboptimaal wat betreft aandacht voor het delen van kennis en ervaring.

Wij constateren dat de bijdrage positief is, en meer potentie heeft.

Constateringen ad C5: BIT functioneert onafhankelijk

- In de ervaring van CIO's en opdrachtgevers functioneert het BIT onafhankelijk, zonder beïnvloeding van buitenaf.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief.

Discussie is er nog over de positionering van het BIT. Onderzoek naar de positionering wordt buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting opgepakt.

Daarnaast hebben wij ervaren en opgetekend dat:

- Om het lerend vermogen te verhogen is het belangrijk ook een aantal waardevolle andere instrumenten in te blijven zetten zoals Gateway reviews, IT-control binnen departementen, ADR IT-Control of I-interim Rijk met het Rijks-ICT-gilde.
- Het vergroten van het aantal ex durante toetsingen bevordert het leervermogen. Dit geldt zowel voor de opdrachtgevers, CIO's als het BIT zelf.
- De risicogestuurde BIT-aanpak potentieel heeft om binnen de bestaande capaciteit van de rijksoverheid en het talent maximaal te laten renderen. Voorwaarde daarbij is dat de afwegingen die hierin gemaakt worden transparantie gerapporteerd worden.

Bovenstaande constatering maken dat wij twee aanbevelingen doen om de effectiviteit van het BIT te vergroten. Deze aanbevelingen vergroten naar ons oordeel de kans om de beoogde resultaten uit de beleidstheorie te bewerkstelligen:

Aanbevelingen

4. Investeer in de stelselmatige frequente kennisoverdracht van BIT-kennis naar opdrachtgevers en het CIO-stelsel. Dit om de taakvolwassenheid te vergroten en niet benutten van geleerde lessen te voorkomen. Benoem de criteria voor taakvolwassenheid.
5. Weeg af of de signalerende en controlerende taken ('waakhondfunctie') van het BIT effectief samengaan met de zijn opgedragen kennisoverdrachtstaken ('leermeester') tegen de achtergrond van de beoogde 'checks and balances'.

6.4 Inzet van BIT is doelmatig

Ten behoeve van de leesbaarheid herhalen wij hier de constatering op de indicatoren D1-D3 uit hoofdstuk 5 om vervolgens de aanbevelingen te formuleren.

Constatering D1: Binnen budgettaire kaders

- Het BIT functioneerde in 2017 en 2018 binnen de jaarlijkse budgettaire kaders.
- De bestedingen blijven ruim binnen de begroting. Er is weinig sprake van overlap met aanpalende onderzoeken van ADR en ARK.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief.

Constateringen D2: inzet BIT is proportioneel

- In vergelijking met marktpartijen zijn de kosten van een toets door het BIT proportioneel
- Vanuit het perspectief van een risicopremie zijn de kosten eveneens proportioneel.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator als positief.

Opmerking hierbij is dat wij dit baseren op het totaal van de BIT-trajecten in twee jaar; wij hebben dus geen zicht op de individuele bestedingen van een BIT-traject ten opzichte van de individuele risicowaarde van het getoetste ICT-project).

Constateringen D3: BIT beschikt over de middelen om zijn taak uit te voeren.

- Er is geen discussie over de kwaliteit van de BIT-medewerkers.
- Er is meer vraag naar BIT-toetsen dan gelijktijdig kunnen worden uitgevoerd.
- Het grotere aanbod in 2019 heeft geleid tot invoering van risicoselectie op de aangeboden projecten, wat overigens past bij een risicowaarde benadering.
- BIT is als organisatie en formatie schaalbaar.
- Noch het taakstellende jaarbudget, noch de omvang van de formatie bieden naar ons oordeel nu voldoende ruimte om heel snel te kunnen reageren op fluctuaties in het aanbod aan projecten. Budget en formatie zijn niet afgestemd op het groeiende aanbod aan projecten, met tot gevolg langere doorlooptijden en vertraagde start van BIT-trajecten.

Wij beoordelen de bijdrage op deze indicator (beide aspecten afwegende) dan ook als positief, doch suboptimaal.

Het BIT functioneert binnen de gestelde budgettaire kaders, bestedingen bleven ruim binnen de begroting. Wij schatten de inzet van BIT proportioneel zowel vanuit de kosten die een marktpartij zou rekenen als vanuit het perspectief van een risicopremie.

Ten aanzien van de inzet van middelen is er nu meer vraag dan aanbod. BIT is schaalbaar maar is kwetsbaar in personeelsverloop, snel aanboren van extra deskundigheid en kent budgettaire kaders. Er is binnen deze kaders een oplossing gevonden in termen van een risicoselectie vooraf.

Bovenstaande constateringen, maken dat wij vier aanbevelingen doen om de effectiviteit van het BIT te vergroten. Deze aanbevelingen vergroten naar ons oordeel de kans om de beoogde resultaten uit de beleidstheorie te bewerkstelligen:

Aanbeveling

6. Investeer in verscheidenheid in de aard en diepgang van BIT-toetsen om in te spelen op de verschillen in taakvolwassenheid en daarmee het rendement op inzet van schaarse BIT-capaciteit te vergroten.
7. Investeer in het situationeel toepassen van de CIO-stelselprincipes om structurele borging in alle organisaties binnen de rijksoverheid te kunnen faciliteren. Dit omdat er verschil is in ICT-intensiteit binnen organisaties van de rijksoverheid.
8. Overweeg of het BIT een structurele rol past in het toetsen op de borging van deze CIO-stelsel principes op systeemniveau in plaats van op projectniveau. Dit omdat daarmee ook naar de structurele implementatie, gebruik en borging gekeken wordt.
9. Overweeg om het BIT een vast taakbudget én een taakvolume gebaseerd budget te verstrekken, gelet op de toename aan BIT-waardige ICT-projecten. Dit ook omdat de huidige omvang van BIT kwetsbaar is.

6.5 Afwegingen voortzetten beleid: complexiteit neemt toe

Staatssecretaris Knops heeft de Tweede Kamer recent (juni 2019) laten weten de looptijd van het BIT te verlengen tot eind 2020 omdat hij de bijdrage van het BIT op dit moment onmisbaar acht. Wij onderschrijven deze keuze, vanwege de constatering dat de kwaliteit van de opdrachtformulering en beheersing van ICT-projecten groeit, net als de taakvolwassenheid.

Voorts constateren wij dat de complexiteit van de projecten toeneemt en dus ook de risico's die ermee gemoeid zijn. Denk aan meer interbestuurlijke samenwerkingstrajecten waardoor medeoverheden ook aan de BIT-toets blootgesteld worden, waar deze alleen voor de rijksoverheid geldt, en samenwerking en besluitvorming complex is. Denk aan de noodzaak wendbaar ICT-systemen te ontwikkelen om snel in te kunnen spelen op veranderingen in de maatschappij en overheid. Denk aan omvangrijke investeringsprogramma's waarmee gehele ICT-landschappen vervangen worden en digitalisering die nieuwe manieren van het gebruik van ICT introduceren. Hierdoor worden organisaties binnen de rijksoverheid geconfronteerd met toename in complexiteit van 'governance', verwevenheid van beleidskeuzes en gebruik van ICT-middelen. Dat brengt nieuwe opgaven bij opdrachtformulering en beheersing met zich mee, die ook nieuwe opgaven in de groei en borging van taakvolwassenheid met zich meebrengt.

De vervanging van complete ICT-landschappen (wat als onderhoud gekwalificeerd kan worden) behoort ontegenzeggelijk ook tot de ICT-projecten waarop het BIT zijn waakhondfunctie dient te vervullen.

Bovenstaande constatering maken dat wij een aanbeveling doen om de effectiviteit van het BIT te vergroten. Deze aanbevelingen vergroten naar ons oordeel de kans om de beoogde resultaten uit de beleidstheorie te bewerkstelligen:

Aanbeveling

10. Investeer in een uitbreiding van het aantal aspecten waarop een BIT-toets wordt gedaan om relevante aspecten door veranderingen in de ICT-discipline en veranderingen in de omvang en aard van ICT-initiatieven met effect op de beheersing daarvan niet te missen.

6.6 Verbeteringen bij het meten van doeltreffendheid, doelmatigheid en taakvolwassenheid

Het RPE-kader vraagt ook om een aparte verbeterparagraaf voor de volgende beleidsdoorlichting. Hier komt de vraag aan de orde welke zaken verbeterd kunnen worden zodat een volgende beleidsdoorlichting (nog) scherpere uitspraken kan doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Deze verbeter suggesties leiden wij af van waar wij geen of ontoereikende gegevens aantreffen om een scherpe bijdrage op de indicator voor een beoogd resultaat te geven. Daarnaast hebben wij ons de vraag gesteld hoe het CIO-stelsel en de rol van het tijdelijke BIT-instrument daarbinnen, bij een volgende beleidsdoorlichting scherper zou kunnen worden beoordeeld op effectiviteit van het beleid.

In dit verband achten wij het als onderzoekers raadzaam om verbeteringen door te gaan voeren om in de volgende beleidsdoorlichting scherpere uitspraken te kunnen doen. Wij hebben deze opgenomen in tabel 14.

Tabel 14. Verbetersuggesties

Indicator	Verbetersuggestie volgende beleidsdoorlichting
Aangemelde ICT-projecten	Het besluit niet aan te melden ook vastleggen
CIO-oordeel standaard onderdeel startbewijs	CIO-oordeel betrekken in meten van de taakvolwassenheid
BIT-regel gebruik in opdrachtformulering	Toetsen of alle BIT-toetskader aspecten zijn opgenomen in opdrachtformulering
# projecten dat binnen gestelde kaders opgeleverd wordt	% binnen gestelde kaders opgeleverde projecten meenemen in taakvolwassenheid
Criteria ICT-taakvolwassenheid	Criteria taakvolwassenheid formuleren, meten en monitoren en benutten voor bijsturen (nulmeting uitvoeren)
De kosten van het BIT als waakhond passen bij de omvang van te vermijden kosten door falende beheersing op de totale kosten van ICT-projecten	Systematiek berekenen risicowaarde opnemen t.b.v. risicoselectie-BIT en doelmatigheidsscore
Vaste/flexibele formatie toereikend	Vastleggen frictiemomenten bij BIT-kenniscapaciteit, doortijd BIT-adviesproces

De systematische analyse van de beleidstheorie op het punt van taakvolwassenheid heeft afstemming met de beleidstheorie aangaande taakvolwassenheid zoals beoogd in het CIO-stelsel. Het structureel borgen van ICT-taakvolwassenheid binnen de rijksoverheid is nu in de beleidstheorie ook als één van de doelstellingen van het BIT aangeduid. In het instellings- of wijzigingsbesluit is niet expliciet opgenomen dat het BIT zijn geleerde lessen dient te verspreiden om zo de ICT-taakvolwassenheid te borgen. Impliciet wordt dit wel zo ervaren en heeft het BIT ook activiteiten ontplooid om zijn kennis te delen. Dit kan expliciet gemaakt worden om zo de opvoedende werking van het BIT, in samenhang met taakvolwassenheid versterkende maatregelen in het CIO-stelsel, verder te versterken.

6.7 Enkele observaties ter overweging

Wij hebben ons, tegen de achtergrond van de beleidstheorie, de vraag gesteld hoe BIT-als instrument een plek heeft binnen het CIO-stelsel en in welke mate de ICT-taakvolwassenheid ankerpunten heeft in het CIO-stelsel. Dit zou uit de beleidstheorie van het CIO-stelsel duidelijk moeten worden. Dit was evenwel geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting.

Wij hebben het instrument BIT, dat door de wetgever op tijdelijke basis aan het CIO-stelsel is toegevoegd, ook vanuit systeem/stelselkundig perspectief gezien en komen op basis van ons onderzoek tot een aantal observaties:

- Uit de gesprekken en analyse van het instellingsbesluit is ons gebleken dat de exacte rol van de Toezichtraad BIT vooral in artikel 5.2 en 5.9 van het instellingsbesluit is vastgelegd. Daaruit is te concluderen dat de Toezichtraad BIT vooral op de kwaliteit, onafhankelijkheid en effectiviteit van het BIT als instrument/orgaan bedoeld is. Tegelijk geeft artikel 5.9 ruimte om dit te verbijzonderen naar individuele oordelen, adviezen, procesgang boven de institutionele inrichting en exploitatie van de BIT-organisatie. Gebleken is dat structurele inhoudelijke betrokkenheid van de Toezichtraad BIT bij individuele situaties door de stelselverantwoordelijke als niet beoogd wordt gekwalificeerd.
- In het onderzoek zijn geen signalen opgetekend waaruit beïnvloeding vanuit de stelsel/systeemverantwoordelijke op individuele BIT-adviezen zou blijken.
- Het belang van en aandacht voor beheersing bij de start en gedurende de uitvoering wordt door openbaarheid van de BIT-procedure aantoonbaar versterkt.
- Ook is gebleken dat de stelselverantwoordelijke de taakstelling van het BIT wilde inrichten op het voorkomen van interferentie tussen het afleggen van beleidsverantwoording en verantwoorden van ICT-beheersing (bij de start en tijdens uitvoering). In de praktijk lijkt deze interferentie wel te ontstaan.

Er kan door het instrument BIT, zijn takenpakket, zijn positionering binnen de rijksdienst te vergelijken met andere waakhond- en toezichtsorganen binnen het staatsbestel mogelijk een antwoord gevonden worden voor de structurele inbedding van de BIT-functie. Omdat het onderzoek door ABD-Topconsult parallel aan deze beleidsdoorlichting loopt en zich onder andere daarop richt, is dit niet opgenomen in dit onderzoek.

Bijlagen

- Bijlage 1. Referentie naar de beantwoording van RPE-vragen
- Bijlage 2. Interviewlijst
- Bijlage 3. Leden begeleidingscommissie
- Bijlage 4. Documentenlijst
- Bijlage 5. Uitgebrachte BIT-adviezen in het toetsvak en opvolging
- Bijlage 6. Omgevingskaart
- Bijlage 7. Beleidstheorie (schematisch)
- Bijlage 8. Interviewvragen
- Bijlage 9. BIT-toetskader

Bijlage 1. Referentie naar de beantwoording van RPE-vragen

Hoofdstuk	Omschrijving	RPE vragen	Beantwoord J/N
1	Inleiding		
1.1	Aanleiding onderzoek	RPE-vraag 1	J
1.2	Context: CIO-stelsel	RPE-vraag 5	J
1.3	Object en reikwijdte van het onderzoek	RPE-vraag 1	J
1.4	Aanpak op hoofdlijnen	RPE-vraag 8	J
1.5	Fase 1: Documentatiestudie	RPE-vraag 8	J
1.6	Fase 2: Aanvullende dataverzameling en -analyse	RPE-vraag 8	J
1.7	Fase 3: Analyse en rapportage	RPE-vraag 8	J
2	Verantwoording	RPE-vraag 8	J
3	Beleidsstheorie	RPE-vraag 3	J
3.1	Inleiding	RPE-vraag 3	J
3.2	Aanleiding	RPE-vraag 4	J
3.3	Beleidsstheorie	RPE-vraag 5	J
3.4	Analysekader	RPE-vraag 8	J
4	Doeltreffendheid		
4.1	Doeltreffendheid	RPE-vraag 10, 11, 12	J
4.2	Ex ante: verbeteren van de opdrachtformulering	RPE-vraag 10, 11, 12	J
4.3	Verbeteren en verankeren van de ICT-projectbeheersing	RPE-vraag 10, 11, 12	J
4.4	Vergroten en verankeren van de ICT-taakvolwassenheid	RPE-vraag 10, 11, 12	J
4.5	Neveneffecten en aanpalende waarnemingen	RPE-vraag 12	J
5	Doelmatigheid		
5.1.1	BIT functioneert binnen de budgettaire kaders	RPE-vraag 6	J
5.1.2	De inzet van BIT is proportioneel	RPE-vraag 7	N
5.1.3	BIT beschikt over de middelen om zijn taak te kunnen uitvoeren	RPE-vraag 7	J
5.2	Doelmatigheid van het beleid	RPE-vraag 13	J/N
5.3	Reductiemogelijkheden	RPE-vraag 15	J
6	Conclusies en aanbevelingen		
6.1	Minder risico ICT-projecten door betere opdrachtformulering	RPE-vraag 12	J
6.2	Relevante bijdrage aan projectbeheersing	RPE-vraag 12	J
6.3	Verbeterde regierol op ICT-projecten	RPE-vraag 12	J
6.4	Inzet van BIT is doelmatig	RPE-vraag 6, 7, 13	J/N
6.5	Afwegingen voortzetten beleid: complexiteit neemt toe	RPE-vraag 14	J
6.6	Verbeteringen: vergroten aantal ex durante toetsingen	RPE-vraag 14	J
6.7	Aanbevelingen	RPE-vraag 14	J
6.8	Enkele observaties ter overweging	RPE-vraag 14	J

De RPE-vragen 2 en 9 zijn niet beantwoord in deze beleidsdoorlichting. Vraag 2 omdat deze niet van toepassing is. Vraag 9 niet omdat het BIT een tijdelijk karakter heeft en zonder een besluit het BIT voort te zetten beantwoording nu niet opportuun.

De vijftien onderzoeksvragen in een beleidsdoorlichting volgens de toelichting bij de RPE

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/ zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Bijlage 2. Interviewlijst

Naam	Organisatie	Rol
Amerongen, S. van	Bureau ICT Toetsing	Waarnemend hoofd BIT
Bagchus, R.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Opdrachtgever voor het project waarop de toets plaats gevonden heeft
Bakker, M.	Lucht verkeersleiding Nederland	Opdrachtgever voor het project waarop de toets plaats gevonden heeft
Blaauw, M.J.	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Projectleider op project dat door BIT getoetst is
Boeijen, A.	Centraal Bureau voor Statistiek	Opdrachtgever voor het project waarop de toets plaats gevonden heeft
Boer, N.G.	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Projectleider op project dat door BIT getoetst is
Cammeraat - van Delft, S.	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Hoofd I-Control and Security
Craaijkamp, G. van	Ministerie voor Volksgezondheid Welzijn en Sport	Opdrachtgever voor het project waarop de toets plaats gevonden heeft
Ee, W. van	Ministerie van Buitenlandse zaken	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal (Departementaal CIO)
Gelder, H. van	Ministerie van Financiën	kwartiermaker/beoogd plv. secretaris-generaal (Departementale CIO)
Harmsma, H.	Rijksdienst voor ondernemend Nederland	Algemeen Directeur
Huurman, J.	Centraal Bureau voor Statistiek	Projectleider op project van BIT-toets
Jonker, M.	Belastingdienst	CIO
Kerkvliet, A.	Algemene Audit Dienst Rijk	Algemeen directeur ADR
Keulen, S.	Ministerie van Justitie en Veiligheid	directeur Informatievoorziening en Inkoop
Koster, B.	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	directeur Bedrijfsvoering, Organisatie en Informatiebeleid (Departementale CIO)
Luijendijk, P.,	Ministerie van buitenlandse zaken	Departementale CIO
Mooij, S. de	Bureau ICT Toetsing	Toetsmanager BIT
Rooij, R. de	Ministerie van Economische Zaken	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal (Departementale CIO)
Roos, S.	Voorheen Ministerie van binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties	Voormalig Directeur generaal Overheidsorganisatie (DGOO)
Roosendaal, R.	Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport	Departementale CIO
Terpstra, F.	Kamer van Koophandel	Programmamanager op programma dat de BIT-toets ondergaan heeft
Uijlenbroek, J.	Belastingdienst	Directeur-Generaal (Opdrachtgever BIT Toets)
Vegter, A.	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Opdrachtgever voor het project waarop de BIT- toets heeft plaatsgevonden
Verkruisje, Dr. J.P.J.	Bureau ICT-Toetsing	Voorzitter Toezichtsraad BIT

Naam	Organisatie	Rol
Wanders, H.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Voormalig CIO Rijk en voormalig hoofd BIT
Weimar, A.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	CIO Rijk
Wierda, H.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Departementale CIO

Groepsinterview met bedrijfsleven

Naam	Organisatie	Rol
Boissevain, J.	Pega Systems	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Egberink, C.	Visma	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Hielkema, D.	Sogeti	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Kroesbergen, J.	Dell	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Lammers, J.	VM ware	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Meer, A. van der	SAS	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Morselt, B.	Capgemini	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Nijman, R.	IBM	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Riemersma, W.	CGI	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Roode, D. van	Nederland ICT	Vertegenwoordiger IT Bedrijven
Scheele, J.	Oracle	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Spanninga, N.	Equinix	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Visser, A.	Atos	Vertegenwoordiger IT-bedrijf
Vlaming, J.	Unisys	Vertegenwoordiger IT-bedrijf

Bijlage 3. Leden begeleidingscommissie

Naam	Rol
Andersen, Olaf	Lid vanuit Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie, ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Voorzitter
Amerongen, Sander van	Lid vanuit het Bureau ICT-Toetsing (waarnemend hoofd BIT)
Barneveld, Richard van	Lid vanuit de directie FEZ, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dasselaar, Diederick	Lid vanuit Directoraat-Generaal Rijksbegroting, ministerie van Financiën
Roos, Ric de	Lid vanuit het ministerie van Economische Zaken
Carolien Klein Haarhuis	Lid vanuit de Inspectie Rijks Financiën, Ministerie van Financiën

Daarnaast is er een onafhankelijke deskundige ter borging van de kwaliteit van de doorlichting toegevoegd.

Naam	Rol
Wille, Anchrit	Onafhankelijk deskundige, Universiteit Leiden

Bijlage 4. Documentenlijst

Type	Documentnaam	Datum
BIT-advies	Lerarenregister en Register voorportaal	15-3-2017
BIT-advies	Blik op NVWA 2017 (vervolgtoets)	20-3-2017
BIT-advies	IT IGO KMar	21-3-2017
BIT-advies	DWR Next	21-3-2017
BIT-advies	Aanbesteding datacenter UWV	28-3-2017
BIT-advies	Operatie BRP (oBRP) en In Beheer Name BRP (IBN BRP)	9-6-2017
BIT-advies	Investeringsagenda Belastingdienst	13-6-2017
BIT-advies	CivMil Voice Communication System	1-8-2017
BIT-advies	Digitaal Stelsel Omgevingswet	4-9-2017
BIT-advies	Electronic Flight Strips	17-10-2017
BIT-advies	IV van Morgen	18-10-2017
BIT-advies	Wet tegemoetkomingen loondomein	7-11-2017
BIT-advies	Phoenix+	20-12-2017
BIT-advies	Eén uniforme betaalomgeving – WW-deel	26-2-2018
BIT-advies	Grensverleggende IT (vervolgtoets)	30-4-2018
BIT-advies	Landelijk Meetnet Water 2	31-5-2018
BIT-advies	iTEC-based Centre Automation System (iCAS)	12-6-2018
BIT-advies	ICT-werkplekdienst- verlening	25-6-2018
BIT-advies	Programmaportfolio werkplekdiensten	25-6-2018
BIT-advies	Rehosting AGS/DTV	10-7-2018
BIT-advies	Transitie Werk.nl	23-8-2018
BIT-advies	JDS	12-9-2018
BIT-advies	Digilnhuur	10-10-2018
BIT-advies	Persoonsgebonden Budget 2.0	15-10-2018
BIT-advies	Bediening op Afstand, sluizen en bruggen in Friesland	2-11-2018
BIT-advies	Maritiem Operatiecentrum (MOC) Kustwacht	29-11-2018
BIT-advies	Verwijzingsportaal Bankgegevens	10-12-2018
BIT-advies	Inleenadministratie en Quotumheffing	10-12-2018
Bestuurlijke reactie	Lerarenregister en Register voorportaal	23-5-2017
Bestuurlijke reactie	Blik op NVWA 2017 (vervolgtoets)	19-5-2017
Bestuurlijke reactie	IT IGO KMar	19-4-2017
Bestuurlijke reactie	DWR Next	21-4-2017
Bestuurlijke reactie	Aanbesteding datacenter UWV	21-4-2017
Bestuurlijke reactie	Operatie BRP (oBRP) en In Beheer Name BRP (IBN BRP)	27-6-2017
Bestuurlijke reactie	Investeringsagenda Belastingdienst	7-7-2017
Bestuurlijke reactie	CivMil Voice Communication System	11-9-2017
Bestuurlijke reactie	Digitaal Stelsel Omgevingswet	6-10-2017
Bestuurlijke reactie	Electronic Flight Strips	22-11-2017
Bestuurlijke reactie	IV van Morgen	17-11-2018

Type	Documentnaam	Datum
Bestuurlijke reactie	Wet tegemoetkomingen loondomein	15-1-2018
Bestuurlijke reactie	Phoenix+	5-2-2018
Bestuurlijke reactie	Eén uniforme betaalomgeving – WW-deel	19-3-2018
Bestuurlijke reactie	Grensverleggende IT (vervolgtoets)	11-5-2018
Bestuurlijke reactie	Landelijk Meetnet Water 3	5-7-2018
Bestuurlijke reactie	iTEC-based Centre Automation System (iCAS)	21-6-2018
Bestuurlijke reactie	ICT-werkplekdienst- verlening	28-8-2018
Bestuurlijke reactie	Programmaportfolio werkplekdiensten	28-8-2018
Bestuurlijke reactie	Rehosting AGS/DTV	27-8-2018
Bestuurlijke reactie	Transitie Werk.nl	2-10-2018
Bestuurlijke reactie	JDS	9-10-2018
Bestuurlijke reactie	Digilnhuur	30-11-2018
Bestuurlijke reactie	Persoonsgebonden Budget 2.1	19-11-2018
Bestuurlijke reactie	Bediening op Afstand, sluizen en bruggen in Friesland	12-12-2018
Bestuurlijke reactie	Maritiem Operatiecentrum (MOC) Kustwacht	24-1-2019
Bestuurlijke reactie	Verwijzingsportaal Bankgegevens	5-2-2019
Bestuurlijke reactie	Inleenadministratie en Quotumheffing	15-2-2019
Evaluatie BIT	Rapportage BIT-evaluatie Noordbeek (Noordbeek 2016)	9-11-2016
Evaluatie BIT	Evaluatie Bureau ICT-Toetsing (AEF 2019)	22-11-2018
Parlementair onderzoek	Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid	15-10-2014
Kamerbrief	Kamerbrief Sturing informatiebeveiliging en ICT binnen de rijksdienst	11-10-2018
Jaarrapportage	Jaarrapportage 2018 Bureau ICT-Toetsing	1-3-2019
Jaarrapportage	Jaarrapportage 2016-2017 Bureau ICT-Toetsing	19-2-2018
Rapport ARK	Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel A	29-11-2007
Rapport ARK	Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel B	1-7-2008
Rapport ARK	Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)	15-5-2019
Motie Middendorp	betreffende een onderzoek naar een digitale Rijksinspectie	30-10-2018
Kabinetsbesluit	Instellingsbesluit Bureau ICT-Toetsing	10-07-2015
Kamerbrief	Brief staatssecretaris BZK: Wijziging BIT	26-06-2018
Kabinetsreactie	Brief regering; Kabinetsreactie op het Eindrapport van de Tijdelijke commissie ICT-projecten – Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid	30-01-2015
Kamerbrief	Brief staatssecretaris BZK: Overzicht BIT-toetsen en de opvolging daarvan periode 2015-2018	02-10-2019
Overzicht	Overzicht BIT-toetsen en de opvolging daarvan periode 2015-2018	02-10-2019

Bijlage 5. Uitgebrachte BIT-adviezen in het toetsvak en opvolging

Met de opdrachtgevers en betrokken CIO's van de met een (*) gemarkeerde adviezen is aanvullend gesproken en deze documenten zijn aanvullend als subset onderzocht. De opvolging van BIT-adviezen is in een [recente kamerbrief](#)⁵³ gerapporteerd en verwerkt.

Type	Documentnaam	datum	opvolging
BIT-advies	Lerarenregister en Registervoorportaal	15-3-2017	Opgevolgd
BIT-advies	Blik op NVWA 2017 (vervolgtoets)	20-3-2017	Vervolgtoets; Opgevolgd
BIT-advies	IT IGO KMar	21-3-2017	Opgevolgd
BIT-advies	DWR Next	21-3-2017	Opgevolgd
BIT-advies	Aanbesteding datacenter UWV	28-3-2017	Deels opgevolgd
BIT-advies	Operatie BRP (oBRP) en In Beheer Name BRP (IBN BRP)(*)	9-6-2017	Periode van bezinning -> Opgevolgd
BIT-advies	Investeringsagenda Belastingdienst (*)	13-6-2017	Herijking; Deels opgevolgd
BIT-advies	CivMil Voice Communication System (*)	1-8-2017	Opgevolgd
BIT-advies	Digitaal Stelsel Omgevingswet	4-9-2017	Opgevolgd
BIT-advies	Electronic Flight Strips	17-10-2017	Opgevolgd
BIT-advies	IV van Morgen	18-10-2017	Opgevolgd
BIT-advies	Wet tegemoetkomingen loondomein	7-11-2017	Deels opgevolgd
BIT-advies	Phoenix+ (*)	20-12-2017	Opgevolgd
BIT-advies	Eén uniforme betaalomgeving – WW-deel	26-2-2018	Opgevolgd
BIT-advies	Grensverleggende IT (vervolgtoets)	30-4-2018	Opgevolgd
BIT-advies	Landelijk Meetnet Water 2	31-5-2018	Opgevolgd
BIT-advies	iTEC-based Centre Automation System (iCAS)	12-6-2018	Opgevolgd
BIT-advies	ICT-werkplekdienst- verlening	25-6-2018	Opgevolgd
BIT-advies	Programmaportfolio werkplekdiensten	25-6-2018	Opgevolgd
BIT-advies	Rehosting AGS/DTV	10-7-2018	Opgevolgd
BIT-advies	Transitie Werk.nl	23-8-2018	Opgevolgd
BIT-advies	JDS (*)	12-9-2018	Gestopt en opgevolgd
BIT-advies	Digilnhuur	10-10-2018	Opgevolgd
BIT-advies	Persoonsgebonden Budget 2.0 (*)	15-10-2018	Deels opgevolgd
BIT-advies	Bediening op Afstand, sluizen en bruggen in Friesland	2-11-2018	Opgevolgd
BIT-advies	Maritiem Operatiecentrum (MOC) Kustwacht	29-11-2018	Opgevolgd
BIT-advies	Verwijzingsportaal Bankgegevens	10-12-2018	Deels opgevolgd (Toezegging opvolging)
BIT-advies	Inleenadministratie en Quotumheffing	10-12-2018	Gestopt

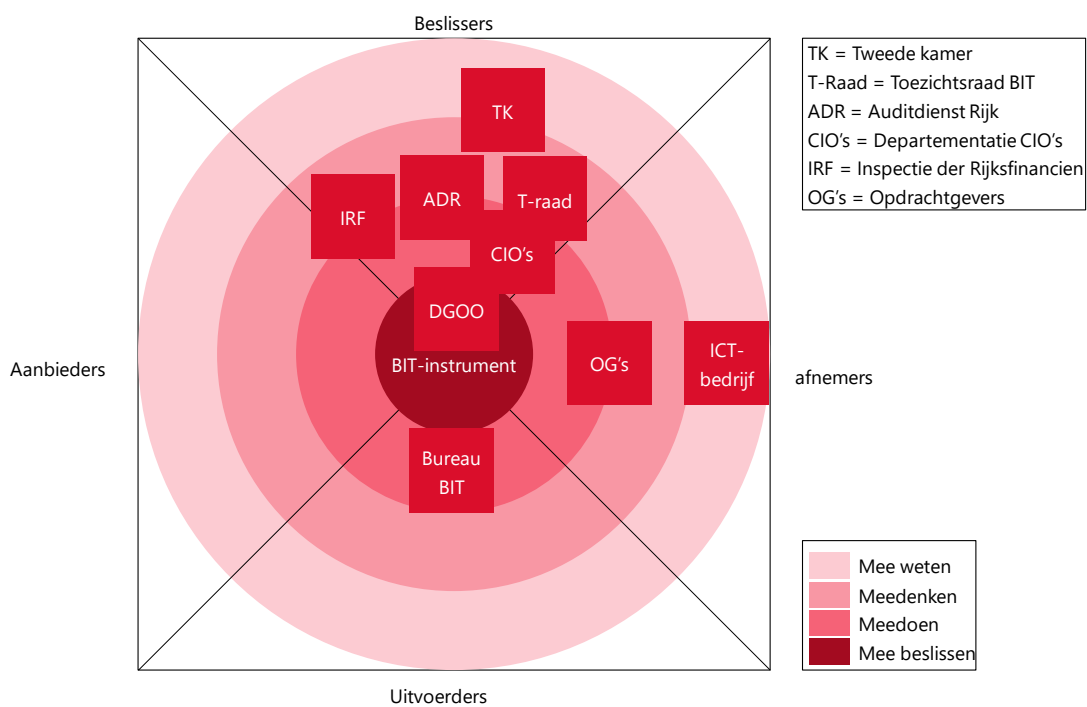
⁵³ Overzicht uitgevoerde BIT-toetsen en opvolging daarvan d.d. 2 oktober 2019 kenmerk 2019-0000510698

Ergo van de beoordeelde ICT-projecten zijn er 2 gestopt, één na herbezinning ook gestopt, één herijkt, 4 deels opgevolgd en 19 geheel opgevolgd alsmede 1 aanvankelijk onduidelijk qua opvolging maar daarvan is inmiddels duidelijk geworden dat het advies ook is opgevolgd. Het op 2 oktober 2019 verschenen overzicht uitgevoerde BIT-toetsen en opvolging daarvan is duidelijker in de wijze en mate van opvolging dan direct uit de initiële bestuurlijke reactie op het BIT-advies door ons kon worden afgeleid.

Bijlage 6. Omgevingskaart

Om de verschillende actoren, belanghebbende en betrokkene bij het BIT te verduidelijken zijn er twee omgevingskaarten ontwikkeld. In de omgevingskaart staat aangeduid wie de beslissers, afnemers, uitvoerders en aanbieders zijn en of deze stakeholders meebeslissen, meedoen, meedenken of meeweten. Er zit hier een verschil tussen de omgeving van het object BIT als instrument (beleid) en het object BIT-advies voor een IT-project.

Omgevingskaart Object Instrument BIT



Figuur. Omgevingskaart voor het object instrument BIT

Meebeslissers:

- **Directoraat-generaal Overheidsorganisatie (DGOO)** heeft een beslissende rol als systeem- en beleidsverantwoordelijke voor het BIT als onderdeel van het CIO-stelsel.

Meedoen:

- **Bureau ICT-Toetsing** adviseert ten behoeve van de algehele verbetering van ICT-projectbeheersing bij ministeries, publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 4 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Raad voor de Rechtspraak en de Nationale Politie op verzoek van de minister die het aangaat of de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan wel uit eigen beweging, over de risico's en slaagkans van een ICT-project en geeft daarbij een oordeel over de mate van beheersbaarheid.
- **Departementale CIO's** worden door het instrument BIT (uitgevoerd door de BIT-organisatie) ondersteund door een onafhankelijke toetsing op de risico's en slaagkans en beheersing van ICT-projecten.

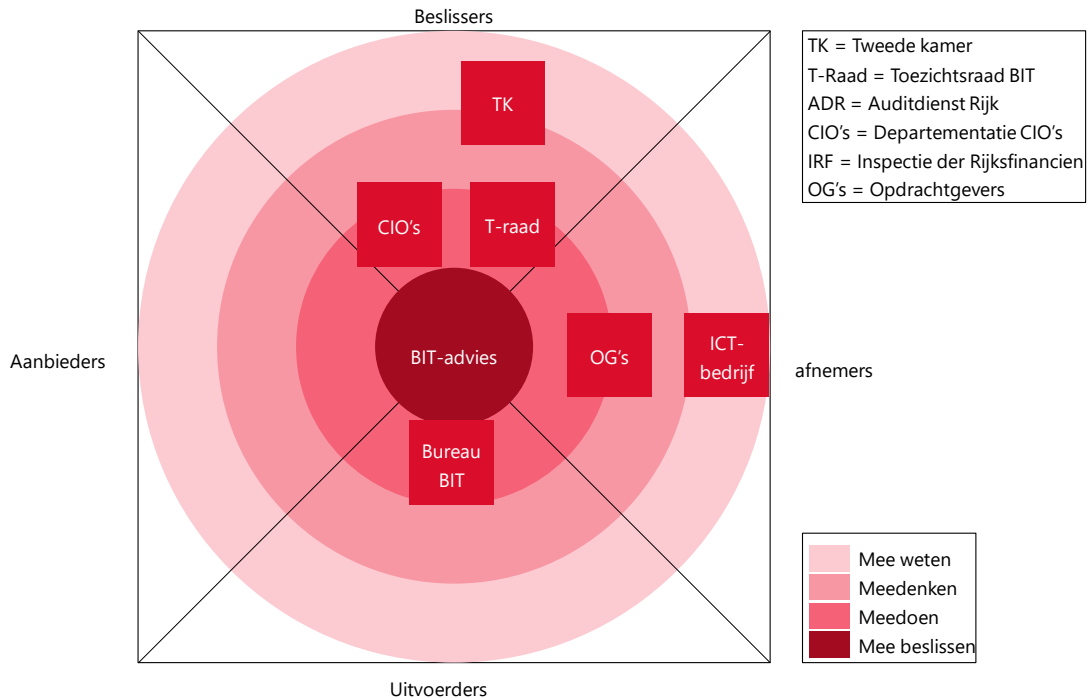
Meedenken/Meedoen:

- **Opdrachtgevers** zijn de afnemers van de diensten van het instrument BIT. In deze rol leveren zij de informatie over ICT-projecten, waar zij OG van zijn, aan het BIT en denken en werken zij mee aan de uitvoering van het beleid.
- **Toezichtsraad BIT** houdt toezicht op de kwaliteit, onafhankelijkheid en effectiviteit van het BIT, rapporteert periodiek aan de 'minister van BZK en geeft opdracht voor de evaluaties van het instrument BIT.
- **Auditdienst Rijk (ADR)** is de onafhankelijke interne auditor van de rijksoverheid en de Audit Autoriteit in Nederland voor de Europese Commissie.
- **Inspectie der Rijksfinanciën (IRF)** adviseert de minister van Financiën over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid.

Meedenken/Meeweten:

- **ICT-bedrijven** zijn als uitvoerende van de projecten indirect ook onderhevig aan de BIT-regels.
- **Tweede Kamer (TK)** kan een aanvraag indienen om een BIT-toets uit te laten voeren. Door middel van een kamerbrief wordt de Tweede Kamer door de staatssecretaris of verantwoordelijke minister op de hoogte gebracht. Daarnaast heeft de Tweede Kamer zijn staatsrechtelijke rol als toetser namens de Nederlandse bevolking van de regering en het door zijn gevoerde beleid en uitvoering van zijn taken. In die rol informeert de staatssecretaris BZK de Tweede Kamer.

Omgevingskaart Object BIT advies voor een ICT-project



Figuur 2. Omgevingskaart van het object BIT-advies voor een ICT-project

Meebeslissers:

- **Bureau ICT-Toetsing** is de beslisser (indien zij gebruik maakt van zijn rol als initiator van een BIT-toets) of een project al dan niet getoets wordt.

Meedoen:

- **Bureau ICT-Toetsing** heeft zelf de mogelijkheid om te besluiten een toets uit te voeren op een ICT-project. De toetsen worden altijd uitgevoerd door het BIT zelf.
- **Departementale CIO's** dienen de projecten die door het BIT getoets dienen te worden aan te melden en beslissen dus mee of een project in aanmerking komt voor een BIT-toetsing.
- **Opdrachtgevers (OG's)** hebben in bepaalde gevallen een verplichting om zich aan een BIT-toets te onderwerpen en zijn daardoor ook aanbieders van te toetsen projecten.

Meedenken/Meedoen:

- **Opdrachtgevers** zijn de afnemers van de toetsen en dus adviezen van het BIT. In deze rol leveren zij ook input aan de toetsers en denken zij mee (aanleveren aan BIT respectievelijk de OG) over de opvolging van de adviezen.
- **Toezichtsraad BIT (T-Raad)** houdt toezicht op de kwaliteit, onafhankelijkheid en effectiviteit van het BIT, rapporteert periodiek aan de minister van BZK en geeft opdracht voor de evaluaties.

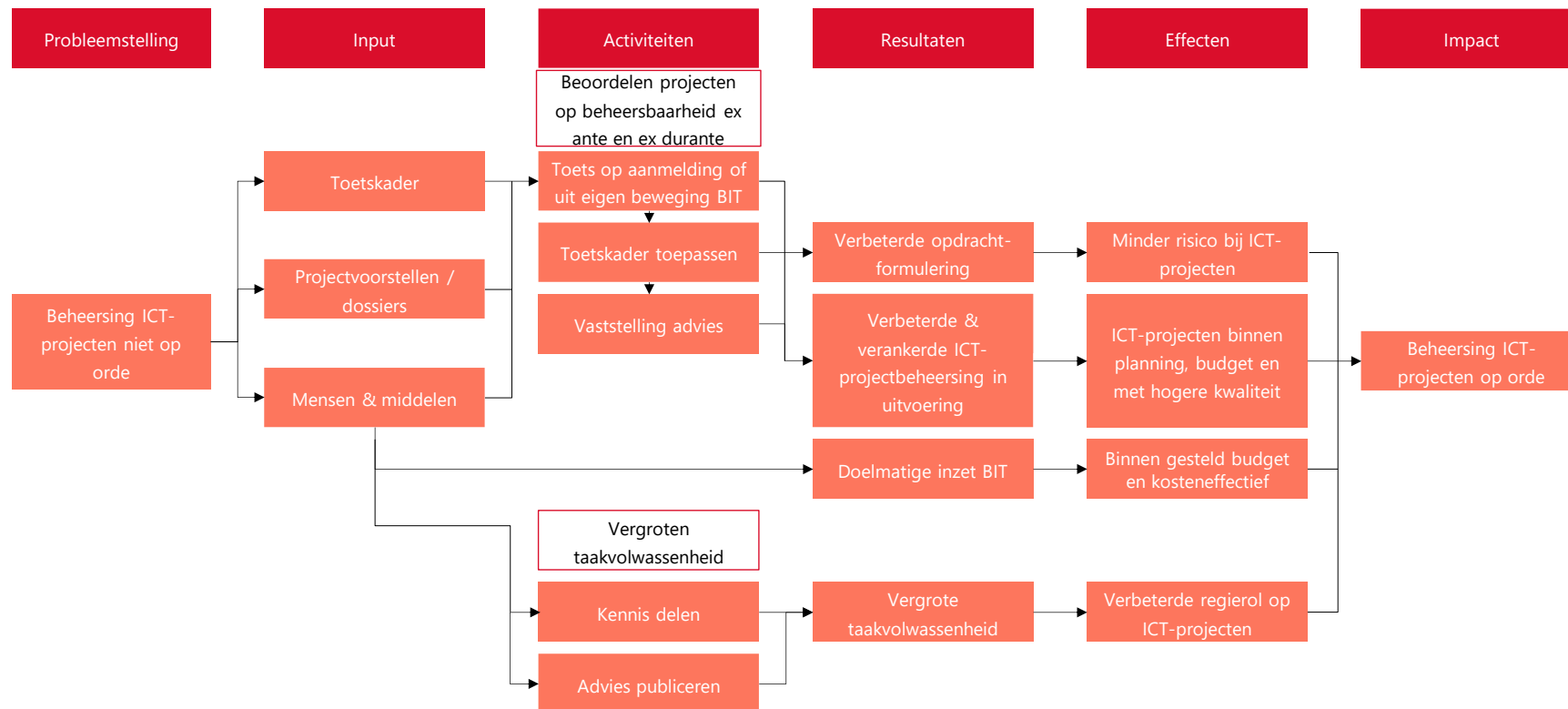
Meedenken/Meeweten:

- **Tweede Kamer (TK)** kan verzoeken een BIT-toets uit te laten voeren en is vanuit zijn controlerende functie van het Kabinet een geïnteresseerde partij in de toetsresultaten en opvolging. De staatssecretaris BZK zal de Tweede Kamer hiertoe informeren.

Meeweten:

- **ICT-bedrijven.** ICT-bedrijven zijn als uitvoerende van de ICT-projecten onderwerp van aspecten van de toets en derhalve een indirecte afnemer van de opgestelde BIT-adviezen.

Bijlage 7. Beleidstheorie (schematisch)



Bijlage 8. Interviewvragen

De interviewvragen waren initieel gerangschikt naar de volgorde waarin zij in de interviews ter sprake kwamen en zijn later voor deze rapportage gerangschikt naar de beoogde resultaten in de beleidstheorie. Daarom lijkt de nummering wellicht niet logisch.

Interviewvragen op onderwerp Context
44. Welke trend ziet u in de omvang van de ICT-kosten rijksoverheid?
45. Welke trend ziet u in de beheersing van deze ICT-kosten?
46. Welk effect heeft AGILE werken op de beheersing van ICT-kosten?
47. Welke trends ziet u op ICT-projecten door de evolutie van digitalisering?
48. Welke soort maatregelen acht u wenselijk om deze trends te kunnen bijbenen en de toepassing van digitalisering beheerst vorm te kunnen geven?
Interviewvragen op beoogd resultaat BIT-doelmatigheid
3. In welke mate (1-5) acht u de wijze waarop BIT zijn toetskader en toetsproces uitvoert efficiënt/doelmatig?
37. Hoe heeft u inhoud gegeven aan het (on)gevraagd verstrekken van informatie over (voorgenomen) ICT-projecten aan het BIT
38. Hoe heeft u het proces van hoor en wederhoor bij na het vaststellen van het advies door de bureaumanager BIT ervaren?
49. Hoeveel uur resp. % van beschikbare tijd wordt er besteed aan het vergaren van informatie over voorgenomen ICT-projecten?
50. Welke soort inefficiënties treden hierbij op en waardoor?
51. Hoeveel uur resp. % van beschikbare tijd wordt er besteed aan het voorbereiden van BIT-toetsen?
52. Welke soort inefficiënties treden hierbij op en waardoor?
53. Hoeveel uur resp. % van beschikbare tijd wordt er besteed aan het uitvoeren van BIT-toetsen?
54. Welke soort inefficiënties treden hierbij op en waardoor?
55. Hoeveel uur resp. % van beschikbare tijd wordt er besteed aan het uitbrengen van BIT-adviezen
56. Welke soort inefficiënties treden hierbij op en waardoor?
57. Hoeveel uur resp. % van beschikbare tijd wordt er besteed aan het delen van BIT-kennis en BIT-ervaringen naar de rijksoverheid?
58. Hoeveel uur resp. % van beschikbare tijd wordt er besteed aan werving en selectie van BIT-teams?
59. Hoeveel uur resp. % van beschikbare tijd wordt er besteed aan optimaliseren van BIT-gereedschappen en intern handreikingen?
60. Hoeveel uur resp. % van beschikbare tijd wordt er besteed aan het onderhouden van BIT-relevante netwerken van belanghebbenden-
61. Hoeveel uur resp. % van beschikbare tijd wordt er besteed aan de BIT-toetsraad?
62. Hoeveel uur resp. % van beschikbare tijd wordt er besteed aan het onderhouden van de website en uitvoeren van PR-werkzaamheden?
63. Hoe effectief heeft het instrument BIT-toetsraad gewerkt in de afgelopen jaren? Welke verbeteringen zijn denkbaar?

Interviewvragen op beoogd resultaat Verbeteren en veranderen projectbeheersing
1. In welke mate bent u bekend met de BIT-regels, BIT-toetskader, BIT-proces en BIT-adviezen resp. BIT-lessen van andere ICT-projecten?
2. In welke mate (1-5) acht u de wijze waarop BIT zijn toetskader en toetsproces uitvoert effectief/doelgericht?
7. In welke mate hebben de BIT-regels de opdrachtformulering van ICT-projecten in uw organisatie verbeterd en waar blijkt dat uit?
8. In welke mate wordt er een MKBA of businesscase (kwalitatief of/en kwantitatief) opgesteld en bij het nemen van het besluit tot starten van een ICT-project?
9. Op welke wijze benut u ICT-marktkennis bij het formuleren van opdrachten?
10. In welke mate benut u een routekaart of stappenplan om de scope en fasering van besluitvorming tot realisatie te beheersen?
11. Op welke wijze betreft u stakeholders en eindgebruikers bij het formuleren van de opdracht tot bouw van ICT-systemen?
12. Welke principes hanteert u bij het initieel inrichten van de organisatie en governance van ICT-projecten?
13. Welke principes hanteert u vooraf bij het vormgeven van de acceptatie en overdracht van de resultaten van ICT-projecten
14. Hoe gaat u bij de start om met architectuur, informatiebeveiliging en standaarden?
15. Hoe realiseert u een betere onderbouwing de beslissing(en) bij aanvang?
16. Op welke wijze kent u bij aanvang doorlooptijd, capaciteit, kosten, risico's, samenhang kwaliteit, samenwerking en complexiteit van de ICT-projecten?
17. Op welke wijze informeert de buitenwereld over de haalbaarheid en risico's van ICT-projecten?
18. Hoe gaat u om met de veranderbereidheid en verandervermogen van de belanghebbenden en betrokkenen?
19. Op welke wijze blijft u ICT-marktkennis benutten bij het uitvoeren van ICT-opdrachten?
20. In welke mate blijft u een routekaart of stappenplan gebruiken om scope en fasering te blijven beheersen?
21. Op welke wijze betreft u stakeholders en eindgebruikers bij het beheersen van de realisatie van ICT-systemen?
22. Welke principes hanteert u bij het bijstellen van de organisatie en governance van ICT-projecten?
23. Welke principes blijft u hanteren bij het vormgeven van de acceptatie en overdracht van de resultaten van ICT-projecten
24. Hoe gedurende realisatie om met architectuur, informatiebeveiliging en standaarden?
25. Hoe realiseert u een betere onderbouwing van beslissing(en) gedurende de realisatie van het ICT-project?
26. Op welke wijze beheerst u doorlooptijd, capaciteit, kosten, risico's, kwaliteit, samenhang, samenwerking en complexiteit van de ICT-projecten?
27. Op welke wijze blijft u de buitenwereld informeren over de voortgang, haalbaarheid en risico's van ICT-projecten?
28. Hoe gaat u gedurende de realisatie om met de veranderbereidheid en verandervermogen van de belanghebbenden en betrokkenen?
29. Hoe heeft u het BIT-toetsproces ervaren?
30. Welke toegevoegde waarde hecht u aan de BIT-adviezen?
32. Welke soort adviezen heeft u opgevolgd en waarom?
33. Welke soort adviezen heeft u naast u neergelegd en waarom?
34. ICT heet de middelenvrijheid van organisaties binnen de rijksoverheid door standaardisatie en verplichte samenwerking te verminderen. Waar ligt voor u in deze context de grens tussen beleidsvrijheid (WAT), uitvoeringsvrijheid (HOE) en middelenvrijheid (WAARMEE)?

Interviewvragen op beoogd resultaat Verbeteren en veranderen projectbeheersing

35. Wat kan BIT aan zijn toetsproces verbeteren en waarom?

36. Wat kan BIT aan zijn toetskader verbeteren en waarom?

Interviewvragen op beoogd resultaat verbeteren opdrachtformulering

4. Hoe gaat u om met het criterium BIT-waardig, BTW en de meldingsplicht?

5. In welke situaties was het moeilijk om de keuze BIT-waardig of niet te maken en waarom?

6. Hoe ervaart u een besluit van het BIT om een ICT-project zelf op de lijst te zetten?

31. In welke mate adviseert BIT ook buiten zijn taakstelling? En zo ja hoe heeft u dat ervaren?

42. Welke werking gaat er naar uw mening uit van een onafhankelijke ICT-instantie zoals het BIT naar de organisaties binnen de rijksoverheid en verantwoordelijke bewindspersonen?

64. Worden alle BIT waardige ICT-projecten standaard aangemeld?

Interviewvragen op beoogd resultaat Vergroten en verankeren taakvolwassenheid

39. Op welke wijze geeft u inhoud aan de wens op meer openheid te geven aan initiatief en verloop van ICT-projecten?

40. Op welke wijze hebben BIT-uitingen een verandering in uw bewustzijn, houding en gedrag jegens formuleren en beheersen van ICT-projecten bewerkstelligd? Waar blijkt dat uit bij u en uw organisatie?

41. BIT is een tijdelijke organisatie totdat de rijksoverheid zelf adequate ICT-taakvolwassenheid bezit bij formuleren, starten en beheersen van ICT-projecten. Welk cijfer (1-5) geeft u uzelf, uw organisatie en de rijksoverheid?

43. Wat kan BIT aan zijn kennisoverdracht verbeteren en waarom?

Bijlage 9. BIT-toetskader

Business case en financiering

Er is een duidelijke doelstelling en een business case die dit onderbouwt. In de business case zijn kosten en baten van het project tegen elkaar afgewogen. De meerwaarde van het project voor de organisatie, de eindgebruiker en/of de samenleving wordt door de business case aangetoond. De baten zijn waar mogelijk vertaald in financiële termen; als dat niet kan zijn de kwalitatieve baten concreet gespecificeerd op een wijze die achteraf geverifieerd kan worden. Er is (meerjarige) financiële dekking voor het project en voor de beheerfase. Het project past binnen de afgesproken kaders (geld, mensen, middelen). De opdrachtgever voor het project is ook verantwoordelijk voor het budget.

Opdrachtgever en projectorganisatie

De rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de projectorganisatie (opdrachtgever, projectmanager, projectteam, stuurgroep, projectsupport) zijn helder vastgelegd en worden ingevuld door mensen met voldoende kennis en ervaring. In en rond de projectorganisatie is aantoonbaar en structureel ruimte voor tegendenken en een kritische blik. In het projectplan is de kwaliteitswaarborging beschreven op basis waarvan de interne en externe toetsmomenten op de relevante projectmijlpalen/producten zijn beschreven.

Projectafhankelijkheden en risico's

Voor de start van de uitvoering is goed zicht op de afhankelijkheid van andere projecten en releases van bestaande applicaties (inhoud en planning). Het is duidelijk hoe hierover afspraken zijn/worden gemaakt. De belangrijkste risico's van het project zijn in kaart gebracht en het risicomanagement is geborgd in de projectbeheersing.

Samenhang werkprocessen en automatisering

In de aanpak is expliciet gedefinieerd hoe de werkprocessen en automatisering in samenhang tot stand komen. Werkprocessen zijn een integraal onderdeel van de oplossing en zijn idealiter gedefinieerd en gestandaardiseerd voordat begonnen wordt met de realisatie van het nieuwe systeem. Indien de daadwerkelijke invoering van de processen pas mogelijk is met het nieuwe systeem, dan zijn de nieuwe werkprocessen afdoende getoetst voordat begonnen wordt met selectie of bouw van het nieuwe systeem. Indien wordt gekozen voor een standaard pakketoplossing dan worden de werkprocessen in principe aangepast aan het pakket.

Minimale omvang bij de start

De omvang (scope) van het project is beschreven als op te leveren producten. Deze scope is aantoonbaar zo klein mogelijk gehouden, gegeven de gestelde doelen. Als de complexiteit te groot wordt en/of de doorlooptijd te lang, wordt gekozen voor een projectfasering waarbij de doelen aantoonbaar in stappen worden bereikt.

Beheersing van de omvang tijdens de looptijd

Alleen de opdrachtgever kan na de start van het project nog aanvullende eisen stellen aan het eindresultaat. Aanvullende eisen worden goedgekeurd op basis van een wijzigingsvoorstel waarin de impact is beschreven op tijd, kosten, kwaliteit, scope, risico's en baten. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor alle consequenties van goedgekeurde wijzigingen en heeft hierdoor voldoende financiële ruimte.

Realisatie van de baten

Het is duidelijk wie verantwoordelijk is om de baten van het project te realiseren. De verantwoordelijk(en) heeft/hebben een duidelijk (intern of extern) belang om de baten te realiseren en de autoriteit en sturingsmogelijkheden om dit voor elkaar te krijgen. Indien voor de realisatie medewerking van andere partijen nodig is dan is medewerking van deze partijen verzekerd of minstens draagvlak bij deze partijen aangetoond.

Architectuur, functionele haalbaarheid en technische maakbaarheid

De gekozen architectuur verdeelt het nieuwe systeem optimaal in componenten die apart opgeleverd en getest kunnen worden. Indien componenten door verschillende partijen worden gerealiseerd dan zijn de benodigde koppelvlakken (interfaces) vooraf gedefinieerd (technisch en semantisch), of is 1 partij geautoriseerd om deze voor de benodigde koppelvlakken te definiëren. De benodigde inspanning voor de realisatie van elk koppelvlak is in kaart gebracht.

Voor zover van toepassing wordt gebruik gemaakt van de voor de rijksoverheid vastgestelde standaarden. Het project geeft invulling aan het principe: hergebruik vóór koop vóór bouw. Er wordt gebruik gemaakt van gangbare en volwassen technologie en zowel de organisatie als de geselecteerde marktpartijen hebben ervaring met de gekozen technische oplossingen. De haalbaarheid van het totaal aan functionele wensen is getoetst. Voor zover in het kader van het project nieuwe applicaties moeten worden ontwikkeld is de omvang hiervan bij benadering bekend, bijvoorbeeld door een functiepuntenanalyse.

Belang van betrokken partijen

Alle stakeholders bij het project zijn helder in kaart gebracht (inclusief de eventuele maatschappelijke groeperingen). Eventuele organisatorische en bestuurlijke risico's worden voortdurend helder in beeld gebracht en vertaald in maatregelen. Partijen die belang hebben bij het mislukken van het project, als ze er zijn, hebben geen invloed op het welslagen van het project. Als dit wel het geval is, dan is dit expliciet benoemd in de risicoanalyse en zijn adequate maatregelen getroffen.

Bouw, fasering en opbrengst

De ontwerp-, bouw- en testfase van het project is zo kort mogelijk gehouden. Na uiterlijk 2 jaar is de implementatie bij eindgebruikers begonnen. De implementatie wordt binnen één jaar afgerond. De eerste baten van het project zijn dan tevens gerealiseerd.

Grotere, langer durende projecten zijn verdeeld in helder afgebakende fasen die aan bovenstaande doorlooptijden voldoen en die elk een positieve business case hebben, of minimaal leiden tot concreet bruikbare producten voor eindgebruikers.

Aanbesteding

De gekozen aanbestedingsstrategie balanceert de risico's tussen de opdrachtgever en marktpartij(en) en koppelt betaling aan de behaalde en door de opdrachtgever geaccepteerde resultaten. De eenduidigheid en volledigheid van de (functionele) eisen is vóór de definitieve gunning aantoonbaar grondig getoetst, waarbij optimaal gebruik gemaakt is van pilots en/of prototypes om bruikbaarheid en acceptatie van het systeem te waarborgen.

De voorgenomen aanbesteding, inclusief de belangrijkste aanbestedingsdocumenten, zijn vooraf in de markt getoetst en de resultaten van deze toetsing zijn in de aanbesteding verwerkt. Voor zover is afgeweken van de uitkomsten van deze toetsing is de motivatie hiervoor vastgelegd. De contractering is zodanig dat de bij de uitvoering betrokken marktpartijen er belang bij hebben dat het project tijdig en conform de initiële afspraken wordt opgeleverd. Er zijn reguliere overlegmomenten gepland waarin betrokken partijen in een zakelijke en coöperatieve sfeer de gemaakte afspraken evalueren.

Implementatie en overdracht naar de lijn

In het projectplan is voldoende tijd en geld gereserveerd voor documentatie, training (inclusief ontwikkeling van trainingen, train de trainers) en overdracht aan en in gebruikname door de lijnorganisatie. Dat geldt ook voor de transitie naar de fase van beheer en onderhoud (inclusief afspraken met eventuele externe leverancier). De lijnorganisatie inclusief de beheerorganisatie en onderhoudsorganisatie zijn aantoonbaar betrokken geweest bij het optellen van deze plannen en hebben deze geaccepteerd. Er is dus duidelijk gedefinieerd en afgesproken wie de ICT-producten in beheer neemt en of hiervoor de benodigde resources beschikbaar zijn gesteld. Er is rekening gehouden met een nazorgfase.

Acceptatie en decharge

In het projectplan is duidelijk beschreven hoe de op te leveren producten worden getoetst en geaccepteerd en wat de acceptatiecriteria zijn. Tevens is aangegeven onder welke voorwaarden aan het project decharge wordt verleend door de opdrachtgever.