

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
de minister voor Wonen en Rijksdienst, dhr S A Blok
Postbus 20011
2500 AE Den Haag

Toezichtsraad BIT

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Contactpersoon

Datum 15 november 2016
Betreft Externe evaluatie Bureau ICT Toetsing (BIT)

Geachte heer Blok,

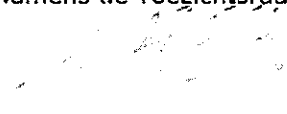
Conform het Instellingsbesluit tijdelijk ICT toetsing van 10 juli 2015 hebben wij als Toezichtsraad opdracht gegeven aan het externe bureau Noordbeek B.V. o.l.v. Prof dr ir R. Paans RE om een evaluatie van BIT uit te voeren. De evaluatie is in oktober 2016 uitgevoerd en betreft het eerste jaar van opereren van BIT.

Het doet ons genoegen dat de algemene conclusies van deze evaluatie positief zijn. We vragen echter uw speciale aandacht voor conclusies 3, 4, en 5 die nadere discussie en actie vragen.

Tenslotte wijzen we op sectie B 4, p10 waarin gesproken wordt over de vraag of alle daarvoor in aanmerking komende projecten wel bij het BIT aangemeld worden. Dit moet naar onze mening een permanent aandachtspunt zijn.

Wij kijken ernaar uit om het bovenstaande met u te bespreken.

Namens de Toezichtsraad BIT


Prof. dr. J.P.J. (Hans) Verkruijsse RE RA
Voorzitter



Rijndijk 235
2394 CD Hazerswoude
Nederland
Telefoon +31 (0)71 3416911
Email noordbeek@noordbeek.com

Rapportage aan
Toezichtsraad Bureau ICT-Toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Inzake
Evaluatie 2015 / 2016

Definitieve versie: 1.00

Opdrachtgever	P. Klint	Toezichtsraad BIT
Auteurs	R. Paans J.C. Boer S.D. Kubacki	Noordbeek
Rapportnummer	BITEVA6-1	
Classificatie	Openbaar	
Status	Definitief	
Datum	9 november 2016	
Bestandsnaam	Rapportage BIT Evaluatie Noordbeek	
KvK nummer	Rijnland 33265070	
BTW nummer	NL8203.45.180.B01	

Colofon

Opdrachtgever	Prof dr P Klint Toezichtsraad Bureau ICT Toetsing (BIT)
Opdrachtnemer	Prof dr ir R Paans RE Directeur Noordbeek B V Telefoon 06 215 815 50 Email Ronald.Paans@noordbeek.com
Kantoorgegevens	Noordbeek B V Rijndijk 235 2394 CD Hazerswoude http //www noordbeek.com/
Auteurs	R Paans J C Boer S D Kubacki
Kwaliteitscontrole	A J Stroo

Inhoud	
1	Inleiding 4
2	Algemene conclusie 4
3	Detailconclusies 5
4	Ondertekening 6
Bijlage A	Criteria voor de evaluatie door Noordbeek 7
Bijlage B	Detailwaarnemingen 9
B 1	Proceskwaliteit 9
B 2	Inhoudelijke kwaliteit 9
B 3	Onafhankelijkheid 10
B 4	Effectiviteit van het gebruik 10
B 5	Effectiviteit van BIT in het politieke proces 11
B 6	De opvoedende werking van BIT 11
B 7	Compliance met de standaard ISO 9001 2015 Quality Management Systems 12
Bijlage C	Verantwoording van de uitgevoerde werkzaamheden 13
Bijlage D	Gebruikte afkortingen 14

1 Inleiding

Op verzoek van de Toezichtsraad van het Bureau ICT Toetsing (BIT) heeft Noordbeek een evaluatie uitgevoerd van de kwaliteit, onafhankelijkheid en effectiviteit van BIT. De grondslag voor het verzoek tot een evaluatie van BIT is artikel 6 van het Instellingsbesluit van 10 juli 2015. De evaluatiecriteria zijn verstrekt door de Toezichtsraad BIT en zijn opgenomen in Bijlage A. De evaluatie heeft betrekking op het eerste jaar van functioneren van BIT en is uitgevoerd in oktober 2016.

Het evaluatierapport wordt uitgebracht aan de Toezichtsraad BIT met het doel de Minister voor Wonen en Rijksdienst te informeren. De Minister zendt het evaluatierapport vergezeld van een kabinetstandpunt door aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Deze routing is vastgelegd in de artikelen 6.2 en 6.3 van het Instellingsbesluit.

2 Algemene conclusie

Ons algemene beeld is dat BIT in het eerste jaar van haar functioneren is uitgegroeid tot een professioneel opererende organisatie met competente toetsteams, dat werkt op een zorgvuldige en vaktechnisch verantwoorde wijze.

Tijdens onze evaluatie zijn geen materiele bevindingen naar voren gekomen met betrekking tot de kwaliteit van werken, de onafhankelijkheid en de effectiviteit.

Wij hebben drie kanttekeningen, namelijk:

- ◆ BIT is kwetsbaar door het naar onze mening te kleine aantal toetsmanagers in vaste dienst.
- ◆ Het tijdelijk karakter van BIT draagt op termijn niet bij aan de continuïteit van de waakhoudende functie van BIT.
- ◆ BIT vult de opvoedende functie nog op een beperkte wijze in.

3 Detailconclusies

De detailconclusies zijn gebaseerd op onze waarnemingen ten aanzien van de evaluatiecriteria. De waarnemingen zijn opgenomen in Bijlage B.

Conclusie 1 BIT functioneert conform het Instellingsbesluit en volgt het BIT Toetskader.

Bij onze evaluatie zijn geen materiele bevindingen naar voren gekomen.

Conclusie 2 BIT is een effectief toetsing- en sturingsinstrument en wordt in haar functioneren niet belemmerd door de wijze waarop het momenteel is gepositioneerd.

Bij de inrichting van BIT zijn indertijd alternatieven overwogen voor de positionering. Uit eindelijk is gekozen voor plaatsing onder de CIO Rijk. Naar onze mening is dit een correcte positionering waarbij BIT effectief kan functioneren in haar toetsende en adviserende rol.

Conclusie 3 BIT is kwetsbaar doordat de vaste staf aan toetsmanagers klein is in relatie tot de behoefte aan toetservaring binnen de specifieke rol van BIT.

Momenteel beschikt BIT over 4 vaste toetsmanagers (naast de Bureau manager) terwijl er wordt gerekend op zo een 20 tot 30 toetsen per jaar. Hierdoor is BIT deels afhankelijk van de roulerende toetsspecialisten van met name I Interim Rijk. Door de roulatie gaat er toetservaring verloren en moeten steeds nieuwe roulerende medewerkers worden ingewerkt voor de specifieke toetsaanpak van BIT. Met een grotere vaste kern wordt de toetservaring beter geborgd binnen BIT organisatie.

Conclusie 4 Het tijdelijk karakter van BIT ondermijnt op termijn de status en effectiviteit van BIT als de waakhond namens de politiek.

Conform het Instellingsbesluit is BIT tijdelijk met de bedoeling dat BIT na 5 jaar overbodig is. Middels kennis- en ervaringsoverdracht aan de departementale organisaties zou de opheffing van BIT in theorie na 5 jaar realiseerbaar zijn. De functie als een onafhankelijke waakhond zal dan echter verloren gaan.

Conclusie 5 De opvoedende werking van BIT is nog beperkt.

De opvoedende werking van BIT kan bijvoorbeeld worden versterkt door het uitbrengen van een Jaarrapport of het organiseren van workshops over de risico's en slaagkansen op basis van de leerpunten uit getoetste ICT projecten (lessons learned). Deze communicatie moet vooral worden gericht op de opdrachtgevers van ICT projecten en hun adviseurs.

BIT verzamelt veel informatie over een project via interviews en deskresearch. Dit is de bijvangst. De opdrachtgever krijgt nu alleen de belangrijkste risico's te zien via het BIT advies maar kan geen kennis nemen van deze bijvangst terwijl die waardevolle aanvullende informatie bevat voor de opdrachtgever.

BIT zou explicieter de optie om een inhoudelijke briefing te verzorgen over een uitgebracht advies onder de aandacht van de Tweede Kamer kunnen brengen.

4 Ondertekening


Onze evaluatiemethode is beschreven in Bijlage C

Onze bevindingen zijn voorafgaande aan het opstellen van de rapportage voorgelegd aan het Hoofd BIT en de Bureau manager BIT. De bespreking gaf geen aanleiding tot het toevoegen van een managementreactie.

Wij willen onze dank uitspreken aan alle geïnterviewde betrokkenen die naar onze mening openhartig en zonder voorbehoud alle voor onze evaluatie benodigde informatie hebben verstrekt.

Hazerswoude 9 november 2016

Noordbeek B.V.



Prof. dr. ir. R. Paans RE
Directeur

Bijlage A Criteria voor de evaluatie door Noordbeek

De onderstaande evaluatiecriteria zijn opgesteld door de Toezichtsraad BIT en vooraf door Noordbeek beoordeeld op geschiktheid voor objectieve oordeelsvorming

Kwaliteit

- ◆ Proceskwaliteit De mate waarin
 - Het BIT proces adequaat is beschreven en BIT zich aan dit proces en de daarin gestelde termijnen houdt
 - De totstandkoming van het conceptadvies en het definitieve advies transparant en traceerbaar zijn
 - Voldoende hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden tijdens totstandkoming van adviezen
 - Dossiers op orde volledig en tijdig zijn voltooid
 - Omgang met en vastlegging van vertrouwelijke of geclassificeerde documenten compatibel zijn met zowel de noodzakelijke geheimhouding daarvan als de Wet Openbaarheid Bestuur
 - Organisatorische structuur en inbedding garanties bieden voor goed functioneren
 - Organisatie en personeelsbeleid continuïteit voldoende garanderen
- ◆ Inhoudelijke kwaliteit De mate waarin
 - Het formele BIT Toetskader feitelijk wordt toegepast
 - Elke toets door experts met passende domeinkennis is uitgevoerd
 - Adviezen concreet genoeg zijn om te kunnen leiden tot aanpassingen in de beoordeelde projecten
 - Adviezen als kwalitatief hoogwaardig worden beoordeeld door de partijen waarvan projecten zijn beoordeeld

Onafhankelijkheid

- ◆ Het is aantoonbaar dat
 - Elke toets is uitgevoerd door onafhankelijke experts
 - Er geen sprake is van beïnvloeding op adviezen van BIT door opdrachtgevers en eigenaren van projecten die BIT toetst

Effectiviteit

- ◆ Gebruik De mate waarin
 - De Ministeries en ZBO s conform het Instellingsbesluit BIT gebruik maken van BIT
 - De Ministeries en ZBO s BIT adviezen benutten
- ◆ Gebruik BIT in politiekproces De mate waarin
 - De Tweede Kamer vraagt om een BIT advies
 - De Tweede Kamer waardering uit voor een BIT advies
 - De Tweede Kamer in debatten gebruik maakt van een BIT advies

- ◆ De opvoedende werking van BIT De mate waarin
 - BIT adviezen leiden tot aanpassing van projectvoorstellen
 - BIT uit eigen beweging adviezen uitbrengt
 - De advisering van BIT invloed heeft op de betrokkenheid en invloed van de departementale CIO
 - De effectiviteit van de adviezen meetbaar gemaakt zou kunnen worden ten behoeve van toekomstige evaluaties

Standard ISO 9001 2015 Quality Management Systems – Requirements

Bijlage B Detailwaarnemingen

Wij beschrijven onze waarnemingen in de volgorde van de evaluatiecriteria

B 1 Proceskwaliteit

De werkwijze van BIT bij opdrachtaanvaarding voldoet aan de NOREA richtlijn 210 Opdracht aanvaarding

BIT kent een gedegen werkwijze en volgt een strak toetsproces zoals gebruikelijk is voor oordeelsvorming en advisering

Uit de dossiers blijkt een voldoende mate van overleg over de conceptconclusies hoor en weder hoor met de opdrachtgever en betrokkenheid van de leidinggevenden binnen BIT

De door ons bestudeerde dossiers zijn op orde Er is een proces om de besluitvorming traceerbaar te maken binnen de dossiers onder andere aan de hand van genummerde dossierstukken een werkblad een wegings en verantwoordingsdocument QA checklist en vastlegging van de eindevaluatie bij de opdrachtgever De inhoud van deze stukken was duidelijk en concreet De documentatie van de toetsingen voldoet aan de NOREA richtlijn 230 Documentatie

De door ons geïnterviewde medewerkers beschikken over de voor toetsing vereiste competenties en maken op ons een gedegen indruk als geschikte professionals voor de toetsingen door BIT

Bij sommige interviews zijn voorzichtige zorgen geuit of BIT wel blijvend objectief BZK projecten kan toetsen omdat BIT bij het Ministerie van BZK is ondergebracht en dit Ministerie veel ICT projecten onder haar hoede heeft Bij de inrichting van BIT zijn indertijd alternatieven overwogen voor de positionering Uiteindelijk is gekozen voor plaatsing binnen het Ministerie van BZK Er zijn geen indicaties dat BIT in haar functioneren wordt belemmerd door deze positionering

Een taakbeschrijving als uitwerking van het Instellingbesluit ontbreekt Dit levert bij opdrachtgevers vragen op voorafgaande aan een daadwerkelijke toetsing zoals hoe doet BIT haar toetsen in hoeverre worden bedrijfsvoeringsaspecten meegenomen en met welke diepgang hoe zal de adviserende taak worden ingevuld waarom doet BIT geen nazorg en onder welke condities stelt BIT een toekomstige hertoets voor

B 2 Inhoudelijke kwaliteit

Op basis van onze deelwaarnemingen hebben wij geen bevindingen ten aanzien van de uitvoering van de toetsingen Wij zien competente toetsmanagers en toetsteams en professioneel opgezette toetsdossiers (zie ook de Sectie Proceskwaliteit) waaruit de oordeelsvorming herleidbaar is

Uit de interviews met de medewerkers vernemen wij dat de interne sfeer binnen BIT wordt gedomineerd door het streven naar kwaliteit staat op een Dit blijkt ook uit de gedegen aanpak van de interviews deskresearch en gestructureerde interne vastlegging in de dossiers

BIT werkt aan interne competentieontwikkeling, onder andere via maandelijks sessies 'BIT leert'.

Het formele BIT Toetskader is consequent toegepast in de door ons bestudeerde dossiers. De betreffende toetsteams beschikken over de vereiste domeinkennis. Uit onze interviews en waarnemingen blijkt dat de gebruikers van de rapportage de door BIT verstrekte adviezen als concreet genoeg ervaren voor implementatie door de opdrachtgever.

Op dit moment is er geen bureauprocedure die voorziet in de aanscherping van het BIT Toetskader op basis van ervaringen vanuit de uitgevoerde toetsen. Wij zien bijvoorbeeld in het BIT Toetskader geen expliciete aandacht voor de vraag of de projectverantwoordelijke (de opdrachtgever) wel de 'echte' eindverantwoordelijke is, namelijk de verantwoordelijke die daadwerkelijk wordt geschaad bij het niet slagen van het project. Bij een van de getoetste projecten was hier onduidelijkheid over. Het BIT Toetskader zou op dit punt kunnen worden aangescherpt om er zeker van te zijn dat dit aandachtspunt in iedere toetsing wordt meegenomen.

B.3 Onafhankelijkheid

Bij de selectie van de vaste medewerkers van BIT is expliciet aandacht besteed aan onafhankelijkheid in het kader van de uit te voeren toetsen.

Bij het gebruik van roulerende medewerkers wordt voorafgaande aan de inzet vastgesteld dat de betreffende medewerker op geen enkele wijze een band heeft met het te toetsen project.

Bij inzet van externe deskundigen wordt getoetst op onafhankelijkheid, namelijk bij het opstellen van de inhuurcriteria, het beoordelen van een aangeboden CV en het kennismakingsgesprek.

Uit de interviews en dossierreviews blijkt geen beïnvloeding van het oordeel van BIT door de opdrachtgevers.

Uit onze interviews met de opdrachtgevers en de door BIT zelf uitgevoerde eindevaluaties blijkt een onafhankelijke opstelling en kritische houding van BIT bij haar toetsuitvoering en haar rapportage.

B.4 Effectiviteit van het gebruik

De inzet van BIT is conform de bedoeling van het Instellingsbesluit. Hoewel een concreet instrumentarium ontbreekt is de observatie van de CIO Rijk (tevens Hoofd BIT) dat de in aanmerking komende projecten inderdaad ter toetsing worden aangeboden aan BIT.

Er zijn meer criteria dan alleen het budget van een ICT-component van meer dan € 5 miljoen die zouden kunnen worden gebruikt voor de selectie van risicovolle projecten. BIT zou een risicogestuurd aanpak kunnen overwegen voor de acceptatie van de te toetsen projecten. Hierbij valt te denken aan privacybescherming (met name in het kader van de European Data Protection Regulation), mogelijk imagoschade, ketenrisico's of het trackrecord van de betreffende organisatie. Door verbreding van de criteria zouden gerichter risicoprojecten kunnen worden geselecteerd.

BIT moet echter selectief blijven in de projecten die zij accepteert ter toetsing wil zij de nu groeiende acceptatie en reputatie niet afbreken. Tijdens de interviews met de opdrachtgevers is opgemerkt dat BIT draagvlak heeft zolang zij het neusje van de zalm is en dat het effect van haar adviezen kan verminderen bij massaproductie.

Bij de door ons geïnterviewde opdrachtgevers werd waardering uitgesproken voor het professionele optreden van BIT. Er werd opgemerkt dat binnen de eigen organisatie alle te overleggen stukken kritisch werden bekeken, spontaan aanvullend materiaal ter beschikking werd gesteld en constructief werd meegewerkt aan de interviews. Er was ook waardering voor de diepgang van de toetsing en voor de adviezen die naar verwachting bijdragen aan de kwaliteit en slagingskansen van het project.

Een kritiekpunt volgt uit de evalueerders met betrekking tot het niet delen van de bijvangst met de opdrachtgever. Deze krijgt alleen de belangrijkste risico's te zien via het BIT advies maar kan geen kennis nemen van alle informatie die is vergaard via de interviews en deskresearch.

B 5 Effectiviteit van BIT in het politieke proces

BIT adviezen worden gebruikt bij debatten in de Tweede Kamer waarbij toegevoegde waarde wordt ervaren.

Er zijn geïnteresseerde Kamerleden die soms meer willen weten vanuit BIT over de achtergrond of de inhoud van projecten, bijvoorbeeld in de vorm van een vertrouwelijke inhoudelijke briefing. Er zijn nog geen concrete vragen vanuit de Kamer voor inhoudelijke briefings, maar mogelijk kan deze optie onder de aandacht van de Kamer worden gebracht bij een volgend BIT advies.

Volgens een geïnterviewde opdrachtgever kan een Minister dankzij BIT betere informatie verstrekken aan de Tweede Kamer.

B 6 De 'opvoedende' werking van BIT

De betrokkenheid van BIT stopt na het uitbrengen van het BIT advies aan de verantwoordelijke minister. Nazorg op de implementatie van het BIT advies wordt thans niet tot de taken van BIT gerekend. De capaciteit van het BIT laat dat ook niet of slechts beperkt toe. Het opvoedtraject wordt zo echter niet afgemaakt.

BIT brengt geen jaarrapport uit met lessons learned.

De opvoedende werking kan bijvoorbeeld worden versterkt door het organiseren van workshops over de risico's en slaagkansen van de getoetste ICT projecten en over de algemene bevindingen in de vorm van lessons learned. Uit onze waarnemingen blijkt dat deze communicatie gericht op de opdrachtgevers en hun adviseurs ontbreekt.

De waakhond functie van BIT kan niet worden overgedragen naar projectorganisaties binnen de individuele ministeries. Om de onafhankelijke waakhond functie te continueren na afloop van de instellingstermijn van 5 jaar is nadere actie nodig.

B 7 Compliance met de standaard ISO 9001 2015 'Quality Management Systems'

Op verzoek van de Toezichtsraad BIT hebben wij tevens geëvalueerd in hoeverre de werkwijze en het opereren van BIT in lijn is met de internationale standaard ISO 9001 2015 Quality Management Systems Requirements.

In dit kader zijn onze waarnemingen:

- ◆ ISO 9001 stelt de Plan Do Check Act cyclus centraal. BIT heeft zich ontwikkeld tot volwassenheid met betrekking tot de Plan en Do fase en start nu met de eigen performance evaluatie, namelijk de Check fase.
- ◆ Er zijn nog geen concrete plannen voor het meetbaar maken van de effectiviteit van de BIT adviezen, namelijk in hoeverre die de slagingskansen van projecten verbeteren. Deze effectiviteit is moeilijk toetsbaar omdat niet is vast te stellen hoe een getoetst project zich zou hebben ontwikkeld indien er geen BIT advies zou zijn geweest.
- ◆ De verbeteringsfase (Act) zal de komende tijd aandacht moeten krijgen om door te groeien naar een aantoonbaar zelflerende organisatie.
- ◆ Afgezet tegen de in ISO 9001 genoemde elementen van het systeem van kwaliteitsbeheer, betekent voorgaande dat de maatregelen gericht op de verfijning van doelstellingen, het meten van de effectiviteit van de adviezen en een doorlopende verbetering verdere aandacht behoeven.

Bijlage C Verantwoording van de uitgevoerde werkzaamheden

De evaluatie is uitgevoerd conform de beroepsregels van de Nederlandse Orde van Register IT Auditors (NOREA) met name aan de hand van de NOREA richtlijn 3000 Assurance opdrachten door IT auditors

De evaluatiecriteria zijn opgesteld door de Toezichtsraad BIT en voorafgaande aan de evaluatie beoordeeld door Noordbeek op geschiktheid voor objectieve oordeelsvorming en volledigheid in het kader van de doelstelling van deze evaluatie. Tevens is gebruik gemaakt van de standaard ISO 9001 2015 Quality Management Systems Requirements voor het beoordelen van de Plan Do Check Act cyclus binnen BIT

Noordbeek heeft het onderzoek uitgevoerd door middel van interviews en deskresearch. Er is gesproken met

- De Toezichtsraad BIT
- Het Hoofd BIT, de Bureau manager BIT en medewerkers van BIT
- Opdrachtgevers voor BIT toetsingen
- Een lid van de Tweede Kamer

Er is kennis genomen van

- Uitgebrachte BIT adviezen
- Documentatie inzake de inrichting van BIT
- Drie dossiers op basis van een steekproef
- De brief Evaluatie Bureau ICT Toetsing (BIT) van 1 januari 2016 tot 31 juni 2016 van de Toezichtsraad BIT gericht aan de Minister van Wonen en Rijksdienst

Beperking

Onze evaluatie heeft betrekking op de werkwijze en het opereren van BIT. De inhoudelijke beoordeling van de resultaten van specifieke toetsingen, namelijk de producten van BIT, valt buiten de scope van deze evaluatie.

Bijlage D Gebruikte afkortingen

Afking	Volledige naam
BIT	Bureau ICT Toetsing
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken
CIO	Chief Information Officer
ICT	Information and Communication Technology
ISO	International Standards Organization
NOREA	Nederlandse Orde van Register IT Auditors
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan