

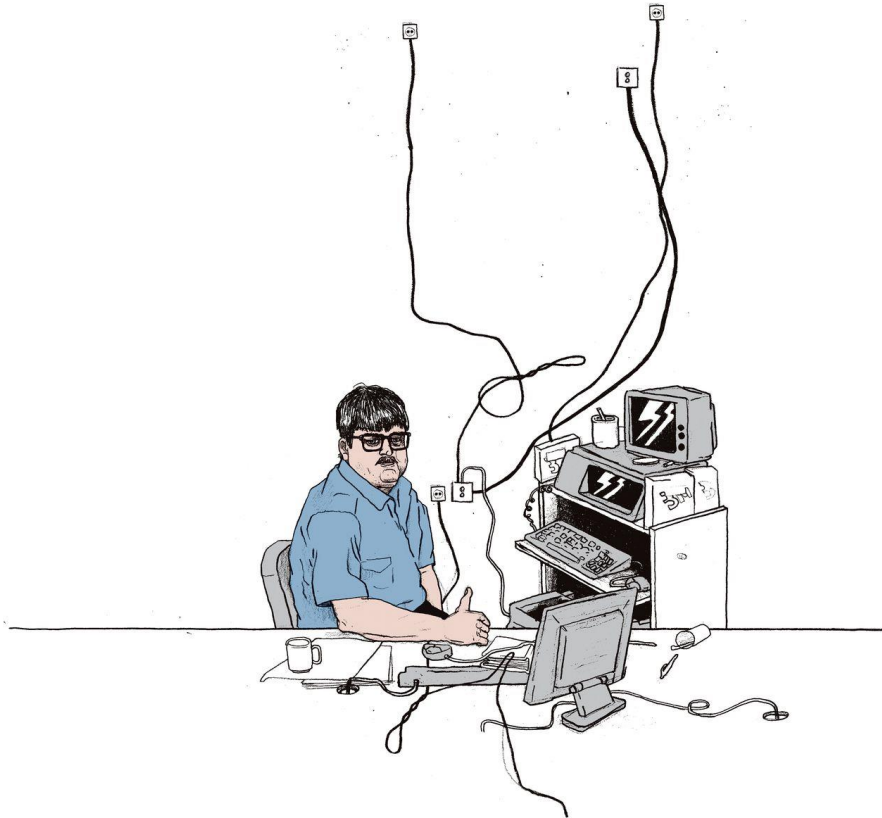
# Ministerie vindt toezichthouder ict te kritisch

Bureau Ict Toetsing Het BIT toetst grote en dure ict-projecten van de overheid op noodzaak, effectiviteit en haalbaarheid. Maar topambtenaren en bewindspersonen zijn niet blij met het krachtige instrument.

- [Derk Stokmans](#)
- [Mark Lievisse Adriaanse](#)

[4 september 2019 om 22:20](#)

Leestijd 7 minuten



illustratie Gijs Kast

### **Wat is het nieuws?**

- Een conflict met de top van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de positie van het **onafhankelijke Bureau Ict Toetsing (BIT)** ernstig aangetast, blijkt uit onderzoek van *NRC*.
- Als gevolg van het conflict is de bureaumanager van het BIT, hoogleraar ICT Cokky Hilhorst, **opgestapt**. Ook stapte een van de leden van de Toezichtsraad BIT op uit onvrede. De raad verweet BZK ambtelijke inmenging en viel over de omgang met Hilhorst
- Door het conflict blijft het BIT **onderbemand en zonder leiding** achter.

*Lees het volledige nieuwsbericht: [Ministerie frustreert ict-controle](#)*

Op de elfde verdieping van de Haagse Hoftoren werkt een groep mensen die door vrijwel alle topambtenaren en bewindspersonen wordt gevreesd. Zo'n vijftien zijn het

er. Samen vormen ze het Bureau Ict Toetsing (BIT), dat grote en dure ict-projecten van de overheid toetst op haalbaarheid, effectiviteit en noodzaak.

Hun macht staat volgens sommige topambtenaren „gelijk aan die van een hoog college van staat”. Zo machtig dus als de Eerste en Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State. Precies door die macht wordt het BIT nu bedreigd in zijn onafhankelijkheid, blijkt uit onderzoek van *NRC*.

„Alles wijst erop dat ze het BIT onschadelijk willen maken”, zegt een betrokkene. Ze, dat zijn topambtenaren en bewindspersonen. Als je niet oppast, „zakt alles waar de afgelopen jaren keihard aan is gewerkt als een pudding in elkaar en zijn we terug bij af”.

En dat terwijl het BIT precies doet wat bij de oprichting in 2015 gevraagd werd. De oprichting van het BIT als „onafhankelijke organisatie” was een van de aanbevelingen van de commissie-Elias. Die commissie van Tweede Kamerleden, onder leiding van VVD’er Ton Elias, had onderzocht waarom zoveel ict-projecten zoveel meer kosten en langer duurden dan bedoeld, of zelfs mislukten. Voor een overheid die voor burgers steeds meer bestaat uit ict-systemen en websites een fundamenteel probleem.

Er was, [concludeerde de commissie](#) na tientallen verhoren, „een groot tekort aan reflectie, tegengeluiden en kritische toetsen over ict-projecten”. De overheid had amper kennis over ict-projecten, begreep zelden waarom projecten duurder werden, niemand nam verantwoordelijkheid als het misging. En door een „gebrek aan lerend vermogen”, [ging het bij nieuwe projecten wéér mis](#).

Als ambtenaren en politici niet in staat zijn hun eigen projecten kritisch te bekijken, dan moet iemand anders dat maar doen. Zo ontstaat het BIT.

## **Cultuurbotsing**

De ambitie is vanaf het begin groot. „Van de BIT-toets moet een zuiverende werking uitgaan op onrijpe en tot falen gedoemde plannen”, aldus de commissie in haar eindrapport. Het BIT krijgt een „ongelooflijk krachtig nieuw instrument”, zegt toenmalig minister Stef Blok (Rijksdienst, VVD) in 2014 tijdens een Kamerdebat. De adviezen worden, zonder dat ambtenaren of bewindspersonen passages kunnen herschrijven naar de Tweede Kamer gestuurd. Blok: „Er is toch niets zo louterend voor projecten die mis dreigen te gaan als een openbaar oordeel?”

Anders gezegd: ict-projecten die ondanks tientallen miljoenen euro's aan investeringen gedoemd zijn te mislukken, kunnen niet meer worden verstoep in omfloerst ambtelijk taalgebruik, zoals voorheen vaak gebeurde.

Dat vermogen om problemen weg te schrijven is aan de top van Haagse ministeries hoog ontwikkeld. 'Politieke sensitiviteit' en 'omgevingsbewustzijn' – lees: het vermogen om het imago van je minister te beschermen - zijn voorwaarden voor overleven én succes.

„Binnen de toplagen van veel ministeries zijn ze vooral met zichzelf bezig”, zegt een oud-topambtenaar. „Je laat liever een probleem voortbestaan dan dat je je minister bij de Tweede Kamer in de problemen brengt.” Een beeld dat andere (voormalige) ambtenaren bevestigen.

Die cultuur botste de afgelopen vier jaar regelmatig met het werk van het BIT, blijkt uit gesprekken met betrokkenen. Het bureau wordt de eerste jaren geleid door Chief Information Officer (CIO) Rijk Hans Wanders, die jarenlang de baas was over alle ict bij Randstad, de internationale keten van uitzendbureaus. In 2016 wordt Cokky Hilhorst bureaumanager – ook zij werkte daarvoor in het bedrijfsleven, net als veel medewerkers van het BIT.

Nergens is de cultuurbotsing tussen ambtenaren en het BIT zó te zien als in de 53 rapporten die het BIT schreef. Die zijn van een helderheid die je zelden tegenkomt in

Haagse stukken. Dreigt een project te mislukken, dan schrijft het BIT dat op. Snapt het BIT niet welk probleem een project precies moet oplossen, dan schrijft het dat. En is het beter maar helemaal te stoppen met een project, dan stáát dat er gewoon, zonder dubbelzinnige formuleringen die ruimte laten toch door te modderen.

Het vereenvoudigen van het handelsregister van de Kamer van Koophandel „gaat niet lukken [...] het ontbreekt aan een gedegen aanpak [...] wij adviseren u om stevig in te grijpen”. Een centrale meldkamer voor ministeries is „al geruime tijd in voorbereiding zonder iets op te leveren”. Tegen de manier waarop de kustwacht haar software probeert te vernieuwen heeft het BIT „ernstige bezwaren”, die is „onverstandig en risicovol”.

Over de jarenlange pogingen om de software voor de uitbetaling van het persoonsgebonden budget (pgb) goed te regelen, schrijft het BIT: „Er moet echter nog zoveel gebeuren en daarover ligt zo weinig vast, dat wij geen uitspraak kunnen doen of dit programma ooit gaat slagen. Met de huidige aanpak lukt dat in ieder geval niet.” In een advies over een ict-project binnen gevangenissen: „Grote ambities, maar die lijken nergens op gebaseerd.”

En begin dit jaar, over een project dat de ict binnen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) moet vereenvoudigen: „Stoppen is onvermijdelijk.” Als [het project daarop wordt stopgezet](#), loopt het al vijf jaar en heeft het 65 miljoen euro gekost.

Het BIT blijkt succesvol. 65 procent van de aanbevelingen die het in zijn rapporten doet wordt overgenomen door bewindspersonen, blijkt uit een recent extern uitgevoerd evaluatierapport.

Maar dat succes is voor het BIT ook een risico, zeggen verschillende betrokkenen. Bij elk project dat een tik van het BIT krijgt, komt er een vijand bij. Een betrokkene: „Elk gestopt project is een topambtenaar die een knakje in zijn carrière heeft. Hoe meer

gestopte ict-projecten, hoe groter het reservoir van ambtelijke tegenstand.” Een oud-topambtenaar: „Het is een lullige boodschap van een ambtenaar aan de minister, en daarna aan de Kamer, om ermee te stoppen. Dat is een rouwproces. Mensen hebben jarenlang met hart en ziel in zo’n project geloofd. Ik begrijp de frustratie wel.”



[Lees ook: Hoe de overheid 100 miljoen uitgaf aan drie ict-mislukkingen](#)

Medewerkers van het BIT merken die weerstand bijvoorbeeld als een kritisch rapport af is en ze een concept bespreken met betrokken ambtenaren.

Soms zeggen die ambtenaren dat het BIT gelijk heeft, maar dat ze het iets „Haagser” moeten opschrijven. De BIT-medewerkers begrijpen inmiddels wat dat betekent: de taal moet omfloerster.

Maar zeker bij harde BIT-adviezen ontstaan harde botsingen. Een betrokkene zegt bij meerdere adviezen waar hij bij betrokken was boze ambtenaren tegenover zich gehad te hebben. Inhoudelijk zijn rapporten door die kritiek nooit wezenlijk aangepast, benadrukken betrokkenen. Wel werd de toon soms iets afgezwakt.

Volgens mensen die het BIT kennen, heeft de ambtelijke en politieke leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken nooit gerommeld met de onafhankelijkheid van het BIT. Wel zien ze de weerstand in soms kleine „pesterijtjes”. Zo krijgt het BIT van het ministerie in eerste instantie een kantoortuin toegewezen terwijl het afsluitbare ruimten wil, vanwege de vertrouwelijke stukken die het voor haar onderzoeken binnenkrijgt. BZK doet er soms lang over facturen van het BIT te betalen, ook na herhaaldelijke verzoeken.

Bij zulke kleinigheden blijft het. Tot dit voorjaar.

## **Zéér lovend**

In november 2018 krijgt de onafhankelijke Toezichtsraad van het BIT een tweejaarlijks evaluatierapport binnen. Deze raad, bestaande uit ervaren ict-kenners uit bedrijfsleven, wetenschap en overheid, moet de onafhankelijkheid en kwaliteit van het BIT bewaken. De raad heeft het onderzoek laten uitvoeren door externe consultants van Andersson Elffers Felix (AEF).

Het rapport is zéér lovend. „Het bureau acteert op professioneel niveau en de toetsen die het oplevert zijn van hoge kwaliteit”, is een van de conclusies. Volgens de onderzoekers doet het BIT precies wat de bedoeling was bij de oprichting.

AEF spreekt met ambtenaren op ministeries die samen betrokken zijn bij 68 procent van de projecten die het BIT in de twee jaar daarvoor heeft onderzocht. Een representatieve groep, vindt de Toezichtsraad.

De leiding van het ministerie ziet dat anders. Secretaris-generaal Maarten Schurink, de hoogste ambtenaar, vindt de evaluatie té positief. Hij dringt er bij de Toezichtsraad op aan meer kritiek op het BIT in het rapport op te nemen. Bijvoorbeeld door met meer CIO's te spreken. „Het ministerie wilde het rapport inhoudelijk beïnvloeden”, aldus een betrokkene. De Toezichtsraad weigert.

Ambtenaren mailen elkaar onderling kritiek op het rapport én op het BIT. Ze schrijven daarover ook een formele nota aan staatssecretaris Raymond Knops (Binnenlandse Zaken, CDA). Hij krijgt het advies de evaluatie van het BIT naar de Tweede Kamer te sturen met de mededeling dat hij er geen conclusies uit trekt, maar zijn eigen onderzoek gaat doen. Dat doet Knops eind maart – bijna vijf maanden nadat het rapport af is. Hij schrijft dat hij zorgen heeft „over de balans in de samenstelling van de interviewlijst”. Over de toekomst van het BIT zal hij pas een beslissing nemen als hij eigen onderzoek heeft gedaan. Want dat is de achtergrond waartegen deze schermutselingen plaatsvinden: het BIT is als tijdelijke organisatie ingesteld, tot begin 2020. Het voortbestaan staat dus op het spel.

„De Kamerbrief kon écht niet. Het was principieel onjuist, een motie van wantrouwen”, zegt Gerko Baarslag. Hij was een van de drie leden van de Toezichtsraad, afkomstig uit het bedrijfsleven, maar is vanwege het handelen van de top van Binnenlandse Zaken opgestapt.

Een begeleidende brief waarin de Toezichtsraad uitlegt waarom het onderzoek wél representatief is, wordt door BZK niet naar de Kamer gestuurd. Een administratief foutje, krijgen de toezichthouders achteraf te horen. De Toezichtsraad stuurt de brief zelf maar naar de Kamer, tot woede van Knops. In een reactie zegt een woordvoerder van BZK dat Knops die actie van de Toezichtsraad „onacceptabel” vond.

## **Onaanvaardbaar**

De vrouw die volgens het evaluatierapport „voor een groot deel verantwoordelijk” is voor het succes van het BIT, Cokky Hilhorst, ligt inmiddels onder vuur. Ze opereert met „lef” en „onafhankelijkheid”, aldus dat rapport. Gerko Baarslag, maar ook andere betrokkenen, noemen haar „mondig”, „heel afgewogen”, „vakinhoudelijk sterk”, „iemand met veel draagvlak binnen haar organisatie”.



Maar dan raakt ze betrokken bij de strijd over het evaluatierapport. Volgens betrokkenen stuurt Hilhorst de ambtelijke nota met kritiek op het evaluatierapport door naar de Toezichtsraad.

Topambtenaren bij BZK verwijten haar volgens betrokkenen dat ze daarmee vertrouwelijke stukken met buitenstaanders heeft gedeeld, en zinspelen op ontslag. Hilhorst legt daarop halverwege april zelf haar functie neer.

De drie leden van de Toezichtsraad schrijven een brandbrief aan Knops' topambtenaren. Daarin maken ze duidelijk de gang van zaken onaanvaardbaar te vinden. Volgens Baarslag schreven ze zich „ernstige zorgen te maken over de onafhankelijkheid en kwaliteit van het BIT.”

In een gesprek met secretaris-generaal Schurink en de directe baas van Hilhorst dat daarop volgt, merkt Baarslag dat er „niks wezenlijks gaat veranderen”, zegt hij. „Er waren mooie beloftes, maar geen concrete toezeggingen.” Kort daarna stopt hij als lid van de Toezichtsraad: „Op deze manier kan ik mijn werk als toezichthouder niet doen”. Op zijn ontslagbrief komt vanuit BZK nooit een reactie, zegt Baarslag.

De twee andere leden van de Toezichtraad blijven wel aan, volgens Baarslag „om de continuïteit van het BIT te bewaken”. Zij willen geen commentaar geven op de gang van zaken. Ook Cokky Hilhorst wil niet reageren.

Knops laat zijn eigen onderzoek naar het BIT uitvoeren door consultancybureau Twynstra Gudde. Het onderzoek staat onder leiding van een consultant die de afgelopen jaren als projectmanager van twee ict-projecten voor de overheid twee keer te maken met kritische BIT-rapporten.

Op 12 augustus verschijnt de vacature voor de opvolger van Hilhorst online. Het is een vacature van de Algemene Bestuursdienst (ABD), een netwerk van topambtenaren met vaak jarenlange ervaring binnen de Rijksoverheid. De salarisschaal is lager dan bij de start van het BIT, een duidelijk signaal in het hiërarchie gevoelige Den Haag. Er wordt

gezocht naar iemand die kan omgaan „met een zeer hoge politiek-bestuurlijke en interdepartementale gevoeligheid.”

Dit verhaal kwam tot stand op basis van gesprekken met direct betrokkenen en mensen die veel ervaring hebben met ict-projecten bij de rijksoverheid. Vanwege de angst voor repercussies willen zij alleen anoniem over hun ervaringen vertellen.

## **Reactie BZK**

In een reactie zegt een woordvoerder van BZK dat Knops de zorgen van de Toezichtsraad over de positie van het BIT deelt. Hij wil het bureau daarom „versterken”, onder meer door extra mensen aan te stellen. Er zou daarnaast „nadrukkelijk niet gevraagd om de inhoud van het rapport aan te passen”. Wel zouden „zorgen” over de lijst geïnterviewden besproken zijn. Met Gerko Baarslag zou enkel gesproken zijn over zijn vertrek. Over Hilhorst’s vertrek doet BZK geen medelingen.