



| | | | |
|---------------------|---|-----------------------|-------------------|
| <i>Nummer</i> | dbu 2019 030 | <i>Datum</i> | 22 november 2019 |
| <i>Uw brief van</i> | | <i>Doorkiesnr.</i> | |
| <i>Onderwerp</i> | Externe beoordeling beleidsdoorlichting Bureau ICT-toetsing (BIT). | <i>Contactpersoon</i> | Dr. Anchrit Wille |

Algemeen

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevat de verplichting om het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de rijksbegroting periodiek te evalueren op doelmatigheid en doeltreffendheid. Artikel 2 en 3 van de RPE vereist de inzet van een onafhankelijk deskundige, die verzocht wordt de kwaliteit en onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting te waarborgen. In voorliggend document presenteer ik mijn oordeel als onafhankelijk deskundige over de kwaliteit van de Beleidsdoorlichting van Bureau ICT-toetsing (BIT). Ik baseer me hiervoor in eerste instantie op de Handreiking Beleidsdoorlichtingen.¹

Betrokkenheid en inbreng bij de beleidsdoorlichting

Aan Twynstra Gudde is in mei 2019 de opdracht verstrekt om deze beleidsdoorlichting uit te voeren. Als onafhankelijk deskundige ben ik betrokken geweest bij een groot deel van het traject van de beleidsdoorlichting. In de begeleidingscommissie is een flink aantal fundamentele punten aan de orde gesteld. Er hebben meerdere commentaarrondes plaatsgevonden over de structuur, de inhoud, de verantwoording, de leesbaarheid en de analyse. Gezien de korte doorlooptijd heeft dit zowel de kwaliteit van het eindproduct als die van het te leveren commentaar stevig onder druk gezet. In de allerlaatste conceptfase van de beleidsdoorlichting zijn de opstellers met een beter leesbare versie gekomen.

Voor het oordeel omtrent de kwaliteit van de beleidsdoorlichting beperk ik me exclusief tot wat is gedocumenteerd in de eindrapportage.

¹ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/kwaliteit-van-onderliggende-evaluaties>



De uitvoering van de beleidsdoorlichting

Eind januari 2015 kwam het kabinet, als reactie op het eindrapport van de commissie Elias, met maatregelen om de beheersing van ICT-projecten en de informatievoorziening aan de Kamer te verbeteren. Onderdeel daarvan betrof de oprichting van het Bureau ICT-toetsing (BIT), om problemen rondom nieuwe ICT-projecten bij de rijksoverheid te voorkomen. Het idee was dat het BIT toetsen ging uitvoeren op ICT-projecten: het moest beoordelen of projecten in hun opzet kans van slagen hebben of anders moesten worden ingericht.

Het doel van de beleidsdoorlichting is de doeltreffendheid en de doelmatigheid te onderzoeken van het gevoerde beleid van het Bureau ICT-toetsing. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het beleid in de periode 2017 en 2018, en is gebaseerd op bestaande documenten, zoals het instellingsbesluit en het wijzigingsbesluit van het BIT, de jaarrapportages over 2017 en 2018 en de onafhankelijke evaluatie in opdracht van de Toezichtsraad BIT. De aanwezige onderzoeksgegevens dekken niet het gehele te onderzoeken veld af. Het onderzoeksbureau Twijnstra Gudde heeft de opdracht gekregen op basis van de RPE-vragen met aanvullend materiaal tot een beleidsdoorlichting te komen.

De onderzoekers werden geconfronteerd met een aantal uitdagingen in het uitvoeren van de beleidsdoorlichting:

- Deze beleidsdoorlichting is onder tijdsdruk tot stand gekomen. Door staatssecretaris Knops is besloten om de toegezegde beleidsdoorlichting van het BIT voor 2020 in de tijd naar voren te halen en af te ronden voor het einde van 2019.
- Er is onzekerheid over de voortzetting en toekomstige positionering van de taken van het BIT. Politieke druk, mediaberichtgeving en het bestaan van verschillende visies op het functioneren van het BIT maken het schetsen van een afgewogen beeld van de werking van het BIT van belang.

Beoordeling kwaliteit beleidsdoorlichting

In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) staan 15 onderzoeksvragen die de onderzoekers dienen te beantwoorden. In wat volgt geef ik een aantal opmerkingen m.b.t. de kwaliteit van deze antwoorden.

- De onderzoekers hebben de beleidstheorie gereconstrueerd via beleidsdocumenten en eerdere beschikbare evaluaties. Deze beleidstheorie is gebruikt als evaluatiekader om gegevens te verzamelen over de werking van onderdelen uit de beleidstheorie. Het onderzoeken van neveneffecten is buiten beeld gehouden. Dit is een begrijpelijke keuze om de doorlichting enigszins beheersbaar te houden. Daarnaast is er in de beleidstheorie en de doorlichting beperkt aandacht voor externe ontwikkelingen (krappe ICT-arbeidsmarkt, digitalisering van de overheid). Deze ontwikkelingen vormen externe factoren, die van invloed kunnen zijn op het bereiken van de doelstellingen van het BIT, maar buiten de opzet van de doorlichting zijn gehouden.



- Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek van beschikbare evaluaties van de beleidsinstrumenten. Belangrijk 'probleem' van de beleidsdoorlichting is dat veel informatie, die nodig is om doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen, niet voor handen was. Tot de scope van de beleidsdoorlichting hoorde ook het doen van aanvullend onderzoek. In deze beleidsdoorlichting is ervoor gekozen een groot aantal aanvullende kwalitatieve interviews en een enquête te houden. Op deze manier proberen de onderzoekers een beeld te schetsen van de opvattingen en percepties van een aantal betrokkenen en belanghebbenden over de werking van het BIT. Hoewel deze vorm van gegevensverzameling diepgaande en waardevolle informatie kan opleveren, betekent een systematische aanpak een zeer arbeidsintensieve opzet. Ook de selectie, en de medewerking van respondenten, is bepalend voor de kwaliteit van de gegevens. Het documenteren en verwerken van 44 uitgebreide kwalitatieve interviews kost relatief veel tijd, en is een ambitieuze opzet een beleidsdoorlichting met een korte doorlooptijd.
- De interviews zijn een rijke bron van informatie (ook gezien de uitgebreide vragenlijst). De verscheidenheid aan stakeholders in het beleidsveld, maakt het echter niet eenvoudig om een valide beeld te schetsen van de werking van het BIT. De onderzoekers hebben op basis van de verzamelde gegevens een inventarisatie gemaakt van wat er aan resultaten is gerealiseerd. Wat betreft het behalen van de in de beleidstheorie omschreven resultaten, hebben de onderzoekers gewerkt met indicatoren. De bevindingen geven veelal een indicatief beeld van de bijdrage van het beleid. Dat heeft ertoe bijgedragen dat niet op alle fronten eenduidige uitspraken te formuleren waren op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en de beleidsbijdrage vanuit het BIT.
- De inzet van het beleidsinstrumentarium (de activiteiten in de beleidstheorie) wordt op een aantal plaatsen in de rapportage beschreven, maar een stelselmatig analyse ontbreekt. Daardoor is het ook niet goed mogelijk om vast te stellen wat het effect is van de inzet van de middelen. Het is zeer lastig om uitspraken te doen over de netto-impact van de ingezette beleidsinstrumenten, vooral door de vrij beperkte onderliggende informatie die beschikbaar was. Er is dan ook geen onderzoek gedaan naar de 'zuivere' (onafhankelijke) invloed van de maatregelen op de gestelde doelen. Ook is het op basis van de analyse van het aanvullend materiaal lastig te bepalen hoe doelmatig het BIT zijn taak uitvoert. Kanttekening is dat de analyse van de doelmatigheid in opzet en uitwerking matig is.
- De kwalitatieve interviews bieden nuttige inzichten in de beleving van de werking van het BIT, maar kunnen niet goed worden gebruikt als concrete effectinschattingen van de inzet van de maatregelen, de BIT toetsen en adviezen. Vanwege de beperkte opzet is deze beleidsdoorlichting feitelijk een resultatenonderzoek dat voor een belangrijk deel beschrijvend van aard is.
- De onderzoekers zijn geweest op de Handreiking Beleidsdoorlichtingen, en op het belang van het consistent en correct gebruik van de vaktermen. Het is



Blad 4/4

teleurstellend dat op meerdere plaatsen in de doorlichting het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid bemoeilijkt wordt door een onnauwkeurig gebruik van een aantal begrippen. Zo stellen de onderzoekers ex durante toetsing gelijk aan projectbeheersing, en wordt de term doelmatigheid niet altijd op een heldere wijze geconcretiseerd.

- Een duidelijke scheiding tussen de resultaten van systematisch onderzoek en de persoonlijke beoordeling van de onderzoekers ('doelmatigheid wordt als voldoende beoordeeld') zou prettig zijn geweest.
- De beleidsdoorlichting laat op een groot aantal punten zien dat het onderliggende evaluatiemateriaal niet dekkend is. De conclusies zouden naar mijn oordeel iets genuanceerder en beter onderbouwd kunnen worden. Soms is het lastig te volgen hoe de uiteindelijke conclusies samenhangen met de analyses in de diverse hoofdstukken. De onderzoekers zouden misschien iets voorzichtiger kunnen zijn in hun conclusies.
- De algemene strekking van de conclusie van het rapport is dat het met doeltreffendheid en doelmatigheid van het BIT goed zit. De onderzoekers geven een lijst van 10 verbeterpunten, die vooral betrekking hebben op een gewijzigde inzet van een aantal beleidsinstrumenten. Een heldere koppeling van de aanbevelingen aan de beoogde resultaten uit de beleidstheorie had een begrijpelijke onderbouwing gegeven aan de suggesties gericht op de verbeterde ICT-projectbeheersing bij de Rijksoverheid.

Aanbevelingen

De beleidsdoorlichting dient te komen tot een afgewogen oordeel over doeltreffendheid – en het trekken van lessen daaruit, zowel voor toekomstig beleid als voor vervolgonderzoek. Voor een volgende keer is het noodzakelijk om bijtijds met de beleidsdoorlichting en de commentaarrondes te beginnen, om ook de feedback op de juiste wijze te verwerken. Daarnaast zou ik willen aanbevelen een 'evalueerbaarheidstoets' of 'haalbaarheidstoets' te ontwikkelen, die zou moeten worden uitgevoerd voordat tot een beleidsdoorlichting wordt overgegaan. Indien er te weinig beschikbaar basismateriaal is voor een beleidsdoorlichting, en indien evenmin slechts beperkt middelen beschikbaar zijn om aanvullende informatie te vergaren, kan de vraag worden gesteld of het dan wel zin heeft tot een beleidsdoorlichting over te gaan.

Anchrit Wille,
Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden