

2017

Universiteit Twente

Koos Sipma

1^e begeleider: Jos van Hillegersberg

2^e begeleider: Maria Iacob

Externe begeleider: Sander van Amerongen

BACHELOR THESIS



[BIT-EVALUATIES BIJ DE RIJKSOVERHEID: AANMELDINGEN ONDER DE LOEP]

Een onderzoek naar de aanmeldingen van ICT-projecten bij het Bureau ICT Toetsing, de weerstand die de BIT-toets oproept bij de verschillende ministeries en de oplossingen om deze weerstand te doen afnemen.

Managementsamenvatting

Ministeries zijn verplicht projecten met een ICT-component groter dan €5 miljoen te laten toetsen door het Bureau ICT-toetsing (BIT). De toezichtsraad van dit bureau stelde onlangs in een evaluatie van dit bureau de vraag of alle projecten die in aanmerking komen voor een BIT-toets ook daadwerkelijk aangemeld worden.

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen of er projecten bestaan die niet aangemeld zijn terwijl ze wel aangemeld hadden moeten worden en te onderzoeken of er oorzaken aan te wijzen zijn voor het ontstaan van weerstand tegenover de BIT-toets. De volgende onderzoeksvraag is hiervoor opgesteld: “Worden alle BIT-waardige projecten conform verplichting aangemeld bij het BIT, welke oorzaken zouden een rol kunnen spelen in het ontstaan van weerstand tegenover de BIT-toets en hoeveel komen deze oorzaken voor?”

Om het eerste deel van deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is allereerst onderzocht welke regels er bestaan rondom het aanmelden van projecten bij het BIT. Daarna is er aan de hand van het Rijks ICT-dashboard een lijst opgesteld met projecten die opvallen omdat ze nog niet aangemeld zijn. Voor de vraag welke oorzaken een rol zouden kunnen spelen in het ontstaan van weerstand hebben we een raamwerk van Taut en Brauns -gebruikt.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er geen harde deadline is voor het aanmeldingsmoment van projecten bij het BIT. Hierdoor is het lastig om te kunnen concluderen dat projecten niet aangemeld worden als dit wel had moeten gebeuren. Wel zijn er een aantal projecten gevonden die opvallen doordat ze nog niet aangemeld zijn bij het BIT, ondanks de voortgang en de kosten die de projecten ondertussen al hebben gemaakt. Hoewel deze projecten hiermee niet tegen de afspraken ingaan is het wel dubieus dat er vaak al wel veel geld uitgegeven is en het project al ver in de ontwikkeling zit, terwijl het BIT het project nog niet heeft kunnen toetsen op risico's en slagingskansen. Het is dan ook de vraag hoeveel nut een BIT-toets nog heeft wanneer het project al zo ver gevorderd is.

Uit de interviews met de ministeries komt naar voren dat er wel oorzaken aanwezig zijn die zouden kunnen leiden tot weerstand tegenover de BIT-toets. Deze oorzaken komen vooral uit samenwerkingen die niet lekker lopen, het gevoel controle over het proces en het project te verliezen en het idee dat de baten van de BIT-toets niet opwegen tegen de kosten die een departement lijdt. Ook hebben negatieve ervaringen vanuit eerdere (BIT-)toetsen ervoor gezorgd dat er over de BIT-toets negatieve vooroordelen bestaan die ook weerstand oproepen. Uit de interviews komt echter niet naar voren dat deze oorzaken van weerstand ook leiden tot het niet willen aanmelden van projecten.

In dit onderzoek zijn interviews gebruikt om de aanwijzingen voor verzet te ontdekken. Echter zijn deze methode en daarmee ook de resultaten erg afhankelijk van de eerlijkheid en de bereidwilligheid van de geïnterviewden om informatie te delen. Daarnaast beschrijft de literatuur over weerstand vooral evaluaties van individuen en beschrijft het niet hoe organisaties met evaluaties omgaan. Ten slotte heeft dit onderzoek zich alleen gericht op projecten die gemeld worden op het Rijks ICT-Dashboard en daarom zou de gevonden lijst met projecten incompleet kunnen zijn.

Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op het onderzoeken van het effect van het verduidelijken van een harde deadline voor het aanmelden van een project, en wanneer deze deadline zou moeten zijn. Ook kun onderzocht worden wat het effect is van het aanpakken van de gevonden oorzaken van weerstand, met behulp van de suggesties die in dit verslag gegeven worden.

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie waarmee ik mijn Bachelor Technische Bedrijfskunde aan de Universiteit Twente afrond. In deze studie heb ik me op vele vlakken kunnen ontwikkelen en heb ik mij kunnen oriënteren op de richting die ik op wil na mijn studie. Als kers op de taart heb ik mijn bachelor mogen afsluiten met een bachelor-onderzoek bij het Bureau ICT-Toetsing. In deze periode heb ik mogen ervaren hoe het is om te werken bij de overheid en heeft het mijn ogen geopend om te zien hoe leuk deze omgeving kan zijn. Ik wil het BIT dan ook graag bedanken voor deze gelegenheid en hun gastvrijheid. Ik heb me altijd thuis kunnen voelen en heb het erg naar mijn zin gehad. Ik heb erg genoten van mijn tijd in Den Haag en daar zijn het BIT en haar medewerkers voor te danken.

In het speciaal zou ik graag Sander en Willow willen bedanken. Sander heeft mij begeleid vanuit het BIT bij het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van deze scriptie. Hij heeft me menig keer moeten bijsturen wanneer ik overwoog mijn onderzoek vanuit een andere hoek aan te pakken en opnieuw te beginnen. Hij heeft me het zelfvertrouwen gegeven om achter mijn onderzoek te blijven staan wanneer ik het zelf soms even niet meer goed voor me zag, en heeft me geholpen het inzicht terug te krijgen om deze scriptie naar een succesvolle afronding te leiden. Willow heeft mij bij het BIT wegwijs gemaakt en heeft voor alle benodigdheden gezorgd zodat ik aan de slag kon bij het BIT. Ook heeft ze altijd klaar gestaan voor de vele vragen die ik voor haar had; van de uitleg hoe ik kon printen, tot het helpen bij het vinden van bepaalde bestanden; Willow stond altijd voor mij klaar. Sander en Willow, ontzettend bedankt voor jullie hulp!

Mijn dank gaat natuurlijk ook uit naar mijn begeleiders Jos van Hillegersberg en Maria Iacob, die mij hebben geholpen om de wetenschappelijke aspecten van dit onderzoek niet uit het oog te verliezen. De problemen waar ik tijdens mijn onderzoek tegenaan liep kon ik altijd bespreken en met jullie hulp werden oplossingen gevonden en kon ik mijn onderzoek vervolgen. Ik heb veel waarde gehecht aan de Skype-gesprekken die mij inzicht gaven in hoe mijn onderzoek ervoor stond en waar ik me kon verbeteren. Bedankt!

Ten slotte wil ik mijn familie en vriendin bedanken voor hun steun, vertrouwen en geduld. Pap, Mam, er zijn verschillende discussies geweest betreffende mijn voortgang in mijn bachelor en mijn bachelor-opdracht. Echter weet ik dat deze discussies voor jullie altijd het doel hadden mij te helpen en te motiveren, en hoewel ik het liever niet hardop toegeef, denk ik dat ze dat stiekem ook wel gedaan hebben. Amy, jij hebt me ontzettend veel geholpen om over drempels heen te komen bij het schrijven van deze scriptie. Wanneer ik niet wist waar ik moest beginnen met schrijven, of ik na uren proberen niet de juiste structuur voor het slag kon vinden, heb jij me geholpen toch de energie te vinden om door te blijven gaan waar uiteindelijk een product uit is gekomen waar ik trots op ben.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	i
Voorwoord.....	iii
Inhoudsopgave.....	iv
Figuren en tabellen	vii
Begrippen en afkortingen	viii
1. Inleiding.....	1
1.1 Over het BIT	1
1.2 Omschrijving casus	2
1.2.1 Situatiebeschrijving	2
1.2.2 Feiten en cijfers	2
1.3 Onderzoeksvraag	5
1.3.1 Deelvragen.....	5
1.4 Doelstelling en Scope.....	6
1.5 Probleemaanpak.....	6
1.6 Structuur van het rapport.....	7
2. Literatuur	9
2.1 Wat voor oorzaken voor verzet worden onderkend in de literatuur?	9
2.1.1 Aangeleerd Verzet	9
2.1.2 Kosten-Baten Analyse.....	9
2.1.3 Macht.....	9
2.1.4 Reactance	10
2.1.5 Controle	10
2.1.6 Conflict.....	11
2.1.7 Performance Feedback.....	11
2.1.8 Beeld en Zelfbeeld	12
3. Methodiek.....	13
3.1 Interne informatieverzameling en voorbereiding interviews	13
3.2 Vinden van opvallende projecten.....	13
3.3 Interviews	13
3.3.1 Anonimisatie.....	13
3.3.2 Opbouw Interview.....	14

3.4 Resultaten verwerken	15
4. Resultaten	16
4.1 Algemene resultaten voorbereidend onderzoek	16
4.1.1 Interne informatieverzameling.....	16
4.1.2 Opvallende projecten	18
4.1.3 Conclusie voorbereidend onderzoek.....	21
4.2 Interviews: Redenen voor weerstand tegen evaluaties	21
4.2.1 Aangeleerd Verzet	21
4.2.2 Kosten-Baten Analyse.....	22
4.2.3 Macht.....	22
4.2.4 Reactance	23
4.2.5 Controle	23
4.2.6 Conflict.....	23
4.2.7 Performance Feedback.....	24
4.2.8 Beeld en Zelfbeeld	25
4.2.9 Conclusie Interviews.....	25
5. Mogelijke Focuspunten Weerstand	27
5.1 Mogelijke Focuspunten	27
5.1.1 Psychological Constructs	27
5.2 (Personal) Cost-Benefit Analysis	27
5.3 Power and Conflict.....	28
5.3.1 Conflict.....	29
5.4 Attitudes toward evaluation.....	29
5.5 Performance Feedback and Self-Esteem	29
5.6 Control and Reactance.....	29
5.7 Conclusie Focuspunten	30
6. Conclusies, aanbevelingen, discussie en vervolgonderzoek.....	32
6.1 Conclusies	32
6.1.1 Deelvragen.....	32
6.1.2 Beantwoording onderzoeksvraag.....	33
6.2 Aanbevelingen	33
6.3 Discussie.....	34

6.3.1 Aanne name literatuur	34
6.3.2 Betrouwbaarheid interviews	34
6.3.3 Taalbarrière	35
6.3.4 Verouderde data en onzichtbare projecten	35
6.4 Vervolgonderzoek	35
7. Bibliografie	36

Figuren en tabellen

Figuur 1: Aantal projecten gestart per jaarhelft	3
Figuur 2: Aantal projecten gestart met initiële kostenschatting van meer dan €5 miljoen	3
Figuur 3: Gemiddelde initiële schatting meerjarige kosten.....	4
Figuur 4: Totale initiële schatting meerjarige kosten	4
Figuur 5: Totale realisatie meerjarige kosten	5
Figuur 6: Toetsproces BIT.....	17
Tabel 1: Codering aanwezigheid aantal departementen.....	25
Tabel 2: Resultaten aanwezigheid oorzaken	26
Tabel 3: Aanwezigheid oorzaken en bijbehorende Construct	27

Begrippen en afkortingen

BIT	Bureau ICT-toetsing
BIT-waardig project	Een project met een ICT-component groter dan vijf miljoen euro, dat niet wordt uitgezonderd van verplichting om aan te melden, zoals beschreven in het instellingsbesluit.
CIO	Chief Information Officer
ICT	Informatie- en Communicatie Technologie
pSG	Plaatsvervangend Secretaris Generaal
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Inleiding

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van de bachelor Technische Bedrijfskunde aan de Universiteit Twente en focust zich op het aanmeldproces van projecten voor een kwaliteitstoets bij het Bureau ICT - toetsing (hierna: BIT).

In dit hoofdstuk zal er allereerst worden omschreven wat het BIT is en wat haar positie en functie binnen de overheid is (paragraaf 1.1). Vervolgens wordt de casus omschreven (paragraaf 1.2) en worden de onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen opgesteld (paragraaf 1.3). Hierna worden de doelstelling en de scope van dit onderzoek vastgesteld (paragraaf 1.4) en de probleemaanpak gepresenteerd (paragraaf 1.5). Ten slotte wordt er stilgestaan bij de structuur van dit verslag (paragraaf 1.6).

1.1 Over het BIT

Het BIT is een tijdelijk bureau binnen de rijksoverheid dat grote ICT-projecten toetst op verschillende aspecten en het desbetreffende departement adviseert over de risico's en slaagkans van het project. Het bureau werd in 2015 ingericht nadat de Tijdelijke Commissie ICT, onder leiding van Ton Elias, onderzoek had gedaan naar ICT projecten binnen de overheid. Deze commissie werd in 2012 ingesteld nadat uit rapporten van de Algemene Rekenkamer bleek dat verschillende projecten bij de overheid, waarbij een grote ICT-component aanwezig was, niet goed verliepen. In het eindrapport van deze commissie werden verschillende aanbevelingen gedaan om de aanpak van deze projecten te verbeteren. Eén van die aanbevelingen was het oprichten van een tijdelijk bureau om bij de start van een project met een grote ICT-component (groter dan €5 miljoen) te controleren of het aan verschillende belangrijke eisen voldoet (Elias, Ulenbelt, Fokke, Bruins Slot, & van Meenen, 2015, pp. 10-11). Dit bureau werd het BIT. "Het BIT adviseert (...) over de risico's en slaagkans van een ICT-project en geeft daarbij een oordeel over de mate van beheersbaarheid." (Blok, Instellingsbesluit tijdelijk Bureau ICT-toetsing, 2015, p. 1)

Het kabinet week met de oprichting van het BIT af van het advies in het eindrapport van de Tijdelijke commissie ICT. Daar waar in het eindrapport een BIT voorgesteld wordt die een "groen licht" moet geven voordat een project mag beginnen, gaat het kabinet voor een BIT die alleen een advies uitbrengt, waar de departementale opdrachtgever de beslissing om het startsein voor het project te geven op kan baseren (Blok, Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst, 2015, pp. 8-9). Wanneer een minister het advies niet of niet geheel opvolgt, zal de minister dit moeten verantwoorden in de Tweede Kamer (Blok, Instellingsbesluit tijdelijk Bureau ICT-toetsing, 2015, p. 2).

Het BIT is ondergebracht bij de Directie CIO Rijk. De CIO Rijk is als hoofd van het BIT verantwoordelijk voor het BIT en legt verantwoording af aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hoewel het BIT onder dit ministerie is ondergebracht bezit het een onafhankelijke positie en stelt het hoofd BIT adviezen vast. Het bureau bestaat uit een aantal vaste medewerkers (toetsmanagers) en een aantal tijdelijke medewerkers. Deze tijdelijke medewerkers zijn experts uit de rijksdienst, het bedrijfsleven en de wetenschap.

Het BIT is opgericht als een tijdelijk bureau. De bedoeling is dat het BIT na 5 jaar wordt opgeheven wanneer ministeries de kennis en kunde hebben om hun projecten te kunnen beoordelen op haalbaarheid en verbonden risico's. Het BIT heeft daarom ook een opvoedende functie richting de verschillende departementen. Na 5 jaar wordt beoordeeld of de departementen klaar zijn om de toetsen zelf uit te voeren of dat een verlenging van het bestaan van het BIT nodig is.

1.2 Omschrijving casus

De werking van het BIT wordt geëvalueerd na het 1^e, 3^e, en 5^e jaar en de eerste evaluatie heeft al plaatsgevonden. In deze eerste evaluatie werd door de Toezichtsraad aandacht gevraagd "voor de vraag of alle in aanmerking komende projecten bij het BIT gemeld worden" (Blok, Betreft: Eerste evaluatie Toezichtsraad BIT, 2017). Hierdoor ontstond er de wens bij het BIT om te onderzoeken of inderdaad alle projecten aangemeld werden en of er weerstand bestond tegen de BIT-evaluaties. Deze analyse heeft altijd toegevoegde waarde, ook wanneer alle projecten al in lijn met de regelgeving worden aangemeld, aangezien het zwakke punten in het evaluatie- of aanmeldproces bloot kan leggen. Hoewel deze punten dan tot op heden nog niet voor problemen zorgen kan het aanpakken van deze punten wel voorkomen dat er in de toekomst problemen ontstaan.

1.2.1 Situatiebeschrijving

Binnen het rijk bestaat een CIO-stelsel bestaande uit departementale CIO's en een CIO Rijk. Deze departementale CIO's geven een eigen CIO-oordeel na het project (intern) geëvalueerd te hebben. Na het onderzoek van de Tijdelijke Commissie ICT (onder Elias) zijn er afspraken gemaakt waarin vastgelegd is dat alle projecten met een ICT-component groter dan €5 miljoen euro (ook wel "BIT-waardig" genoemd) zich moeten laten toetsen door het BIT. Uitzonderingen hiervoor zijn projecten die gestart zijn vóór de oprichting van het BIT, evenals wapensystemen van het ministerie van Defensie, projecten van de Nationale Politie en projecten van de Rechtspraak (Handboek Portfoliomanagement Rijk voor projecten met een ICT-component van ten minste €5 miljoen, 2016, p. 8). Het BIT heeft niet de macht om een project tot stoppen te dwingen, echter moet de verantwoordelijke minister wél aan de Tweede Kamer verantwoording afleggen wanneer een project met een negatief BIT-advies toch wordt doorgezet. Ook melden de ministeries al hun ICT-projecten aan op het Rijks ICT-dashboard. De Auditdienst-rijk controleert de ministeries op de totstandkoming van de gegevens die zij op dit dashboard zetten.

1.2.2 Feiten en cijfers

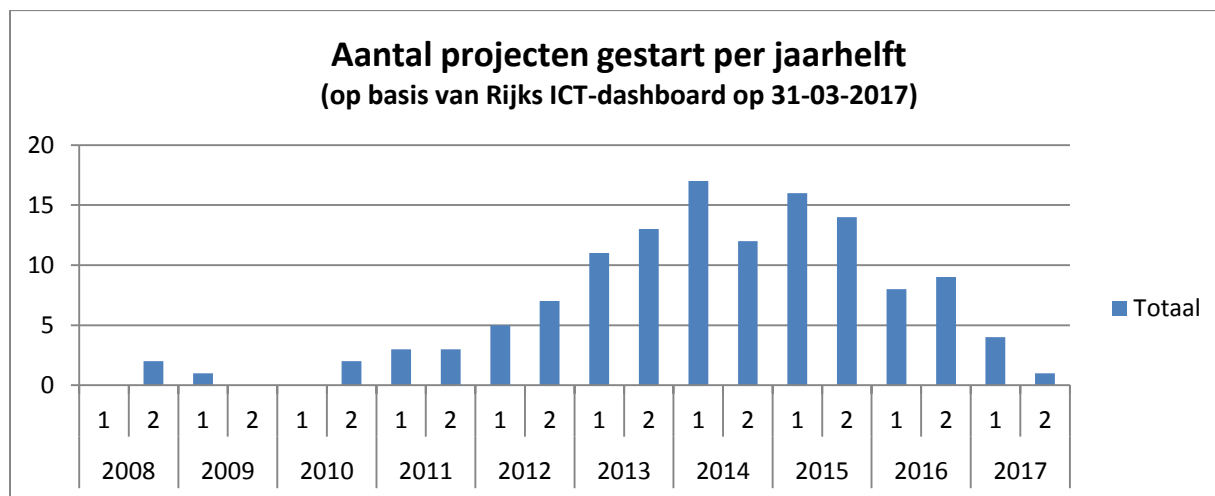
In deze paragraaf laten we enkele feiten en cijfers zien over ICT projecten bij de overheid en het BIT. Deze cijfers geven enkel een beeld van de omvang van ICT bij de overheid en zijn niet verder onderzocht. Deze informatie zal daarom niet gebruikt worden om conclusies te trekken.

Informatie rondom BIT-toetsen

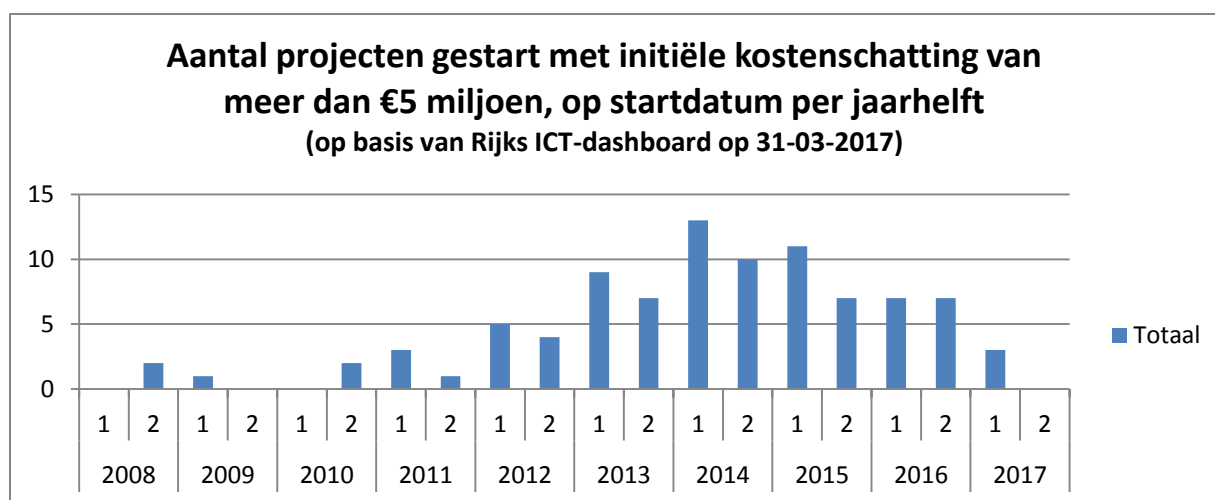
Sinds de oprichting van het BIT heeft dit bureau al 27 projecten getoetst en zijn er op dit moment 5 lopende toetsen. De afgeronde BIT-toetsen hebben projecten getoetst die een totale kosteninschatting van meer dan €700 miljoen hebben, en de lopende toetsen hebben een totale kostenschatting van meer dan €42 miljoen.

Aantal ICT projecten Rijksoverheid

In onderstaande grafieken wordt een beeld geschetst hoeveel projecten er elk jaar worden gestart en hoeveel daarvan een initiële kostenschatting van meer dan €5 miljoen hebben, en dus getoetst zouden moeten worden door het BIT. Hierbij is het belangrijk om te onthouden dat projecten die vóór de oprichting van het BIT (1 juni 2015) begonnen zijn niet verplicht zijn om zich te laten toetsen door het BIT. Het valt op dat sinds de oprichting van het BIT (2^e helft 2015), het aantal gestarte projecten én het aantal projecten met een ICT-component groter dan €5 miljoen zijn gedaald.



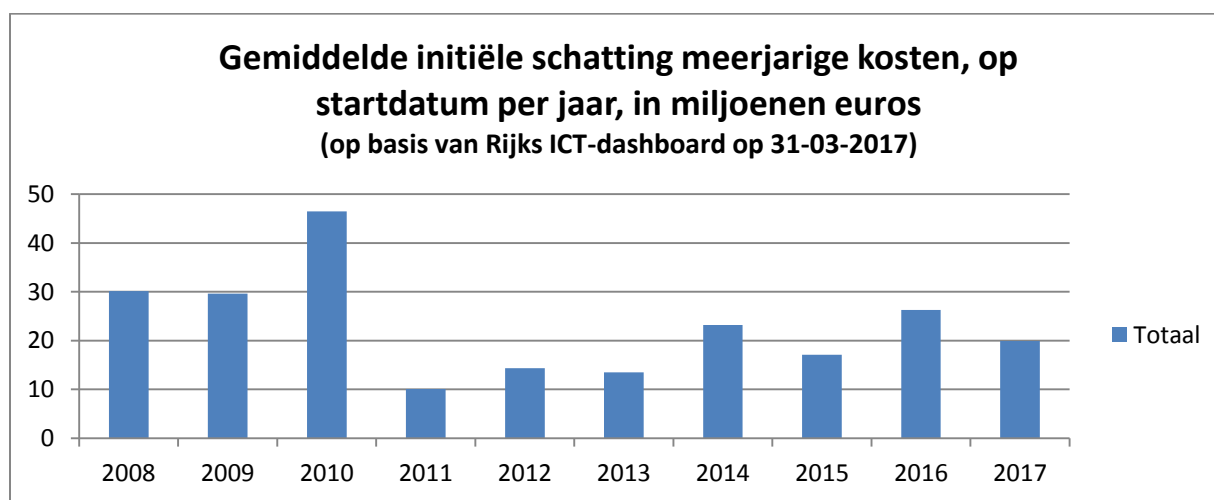
Figuur 1: Aantal projecten gestart per jaarhelft



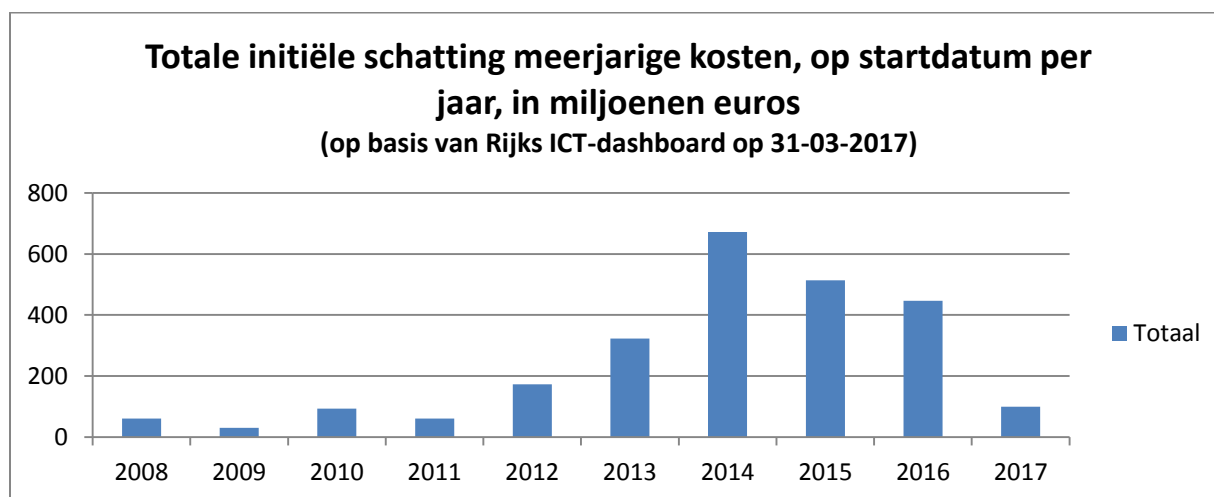
Figuur 2: Aantal projecten gestart met initiële kostenschatting van meer dan €5 miljoen

Kostenschatting projecten

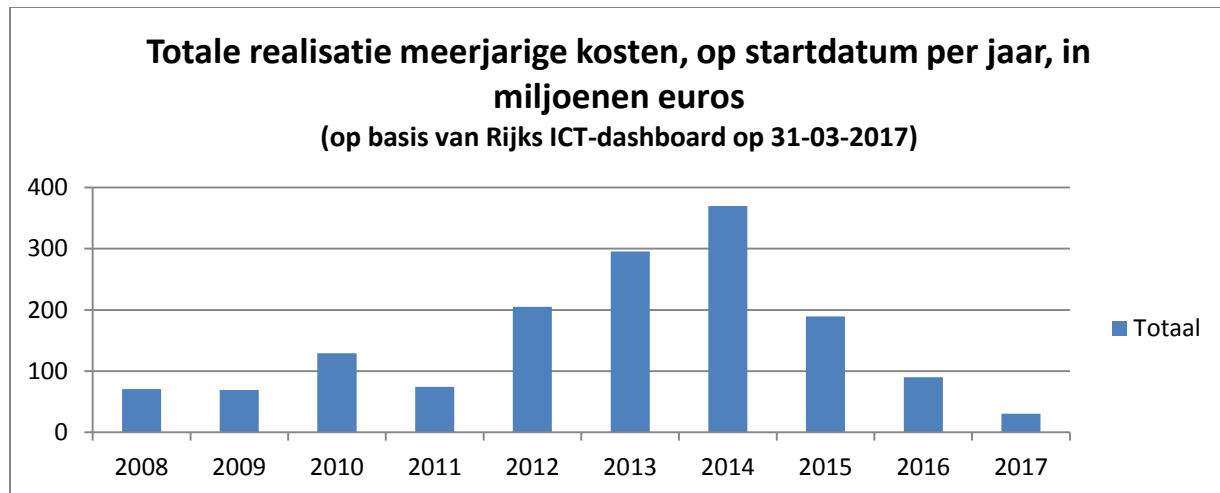
In de volgende drie grafieken is het verloop van de gemiddelde en de totale initiële schatting van de meerjarige kosten, en de realisatie van deze kosten weergegeven. In de tweede grafiek valt op dat de groei in de totale kostenschatting over alle projecten na 2014 weer afneemt. Of dit een gevolg is geweest van de invoering van het BIT is niet goed te achterhalen maar het schetst in ieder geval het beeld dat de rijksoverheid sinds 2015 meer let op de uitgaven bij ICT-projecten. In de laatste grafiek zijn de gerealiseerde kosten uit te lezen. Deze grafiek is echter misleidend, aangezien veel projecten nog in uitvoering zijn en daarom nog niet alle kosten hebben gemaakt. Er zou op een later moment teruggekeken moeten worden naar de bijgewerkte versie van deze grafiek om een uitspraak te kunnen doen of de kosten van ICT-projecten ook daadwerkelijk gedaald zijn na invoering van he BIT.



Figuur 3: Gemiddelde initiële schatting meerjarige kosten



Figuur 4: Totale initiële schatting meerjarige kosten



Figuur 5: Totale realisatie meerjarige kosten

1.3 Onderzoeksvraag

Uit de casusbeschrijving stellen we de volgende onderzoeksvraag op:

Worden alle BIT-waardige projecten conform verplichting aangemeld bij het BIT, welke oorzaken zouden een rol kunnen spelen in het ontstaan van weerstand tegenover de BIT-toets en hoeveel komen deze oorzaken voor?

1.3.1 Deelvragen

De onderzoeksvraag valt onder te verdelen in meerdere deelvragen die (in chronologische volgorde) beantwoord zullen moeten worden om de opgestelde onderzoeksvraag volledig te kunnen beantwoorden.

Deelvraag 1: Worden alle BIT-waardige projecten aangemeld bij het BIT en zijn er indicaties om hieraan te twijfelen?

Allereerst willen we weten of er voorbeelden zijn van projecten die aangemeld hadden moeten worden, maar niet aangemeld zijn. Als er voorbeelden zijn van BIT-waardige projecten die niet zijn aangemeld kan er in het onderzoek juist bij deze projecten interessante informatie gevonden worden waarom dit project niet is aangemeld. Deze redenen zouden ook overwegingen kunnen zijn die bij andere projecten voorkomen en zijn daarom interessant om in kaart te brengen.

Deelvraag 2: Welke oorzaken geeft de literatuur voor verzet bij evaluaties?

Voordat dit onderzoek zich bezig kan houden met het vinden van achterliggende problemen is het verstandig om in de literatuur na te gaan wat er al geschreven is over dergelijke problemen. Als hier oorzaken worden genoemd kan er specifiek gezocht worden of dit ook oorzaken van verzet zijn bij de evaluaties van het BIT.

Deelvraag 3: Hoeveel verzet bestaat er bij de ministeries?

Om te kunnen bepalen welk verzet de meeste prioriteit heeft om aan te pakken is het belangrijk om te weten hoeveel verzet er bij elk van de ministeries is en wat voor soort verzet dit is. Tussen de ministeries kunnen grote verschillen zitten in hoe ze tegenover het BIT en haar evaluaties staan maar wanneer bepaalde thema's bij elk ministerie naar voren komen kan dit ons informatie geven over de grootte van het probleem. Het is belangrijk te identificeren welke oorzaken het meeste voorkomen. Wanneer dit bekend is kan er beter gekozen worden welke oorzaken de meeste urgentie hebben om aan te pakken.

Deelvraag 4: Op welke manieren kan de eventuele weerstand bij de ministeries verminderd worden?

Door de problemen te analyseren en de literatuur te raadplegen over soortgelijke situaties kunnen oplossingen of oplossingsrichtingen worden gegenereerd. Het is van belang alle mogelijke oplossingen te beschrijven zodat er later gekeken kan worden welke oplossing het meest haalbaar is, of de meest wenselijke gevolgen heeft.

1.4 Doelstelling en Scope

Het is belangrijk voor het BIT om overzicht te hebben of alle projecten conform afspraken worden aangemeld en te weten welke overwegingen ministeries hebben bij het aanmelden van een project. Dit onderzoek zal daarom proberen deze overwegingen te identificeren en mogelijke oplossingen aan te dragen. Wanneer er meerdere oplossingen voor dit probleem zijn moet er worden geanalyseerd welke oplossingen het beste geïmplementeerd kunnen worden. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om te analyseren of er een problemen spelen bij het aanmelden van projecten en daarbij in kaart te brengen of er weerstand tegenover de BIT-evaluaties bestaat en zo ja, hoeveel dit voorkomt. Hierbij willen we ook de oorzaken van deze weerstand identificeren en een advies te presenteren hoe deze weerstand verminderd kan worden.

Dit onderzoek richt zich *niet* op het onderzoeken van de noodzaak van het bestaan van het BIT, de hoogte van de ondergrens waarbij projecten aangemeld moeten worden of de manier van werken van het BIT. Daarnaast zal dit onderzoek zich ook niet richten op het onderzoeken of de huidige constructie rondom het ontwikkelen van Rijks ICT-projecten de juiste constructie is. Dit onderzoek richt zich alleen op het onderzoeken van de aanwezigheid van verzet in de *huidige* context, en wat hier aan gedaan kan worden. Eventuele opmerkelijkheden die worden ontdekt maar buiten de scope van dit onderzoek vallen zullen, afhankelijk van de aard, worden meegenomen in de conclusies en aanbevelingen.

Het implementeren van de gevonden oplossing valt ook buiten de scope van dit onderzoek. Wanneer er voor een bepaalde oplossing gekozen wordt, zal er mogelijk een nieuw onderzoek moeten worden uitgevoerd hoe de desbetreffende oplossing het beste te implementeren is.

1.5 Probleemaanpak

Dit onderzoek bestaat uit meerdere fases. Allereerst zal er goed begrepen moeten worden welke afspraken er bestaan over de interactie tussen de departementen en het BIT (en vice versa), en kan er gekeken worden of er hier opvallende informatie te vinden is. Hiervoor spreken we met verschillende

medewerkers van het BIT en lezen we documenten door zoals het instellingsbesluit, het handboek Portfoliomanagement, et cetera. Vervolgens kunnen we op zoek gaan naar aanwijzingen die wijzen op het niet aanmelden van BIT-waardige projecten. Hiervoor hebben we het RijksICTDashboard geanalyseerd om te kijken welke projecten er in aanmerking zouden komen voor de BIT-toets en deze langs de lijst te leggen met projecten die ook daadwerkelijk zijn aangemeld. Hieruit kunnen we conclusies trekken of er projecten zijn die aangemeld hadden moeten worden maar niet aangemeld zijn. Deze voorbereidende acties worden nader verklaard in hoofdstuk 3.1 en de resultaten uit dit deel van het onderzoek zijn vervolgens te vinden in hoofdstuk 4.1.

Hierna is het tijd om na te gaan of er sprake is van weerstand bij de ministeries tegenover de BIT-toets. We doen dit door middel van interviews aangezien dit het beste middel is om goed door te vragen naar eventuele oorzaken van weerstand en tot de kern van het probleem te komen. Deze interviews zullen we houden met de CIO's van zoveel mogelijk ministeries. De CIO's zijn eindverantwoordelijk voor de aanmelding van ICT projecten bij het BIT en zullen daarom waarschijnlijk alle BIT-waardige projecten binnen een departement kennen en zullen ze goed geïnformeerd waarom een project al dan niet wordt aangemeld en hoe dit aanmeldproces er bij dat departementen uit ziet. Ook zal de CIO veel kunnen vertellen over zijn ervaringen met het BIT en de BIT-toets en zijn of haar ideeën hierover. In sommige gevallen vervult de pSG deze rol en spreken we met de pSG, of heeft de CIO een goed geïnformeerde medewerker gevraagd hem te vervangen tijdens dit interview. De interviews met de departementen moeten zo worden opgesteld dat elk van de in de literatuur gevonden oorzaken voor weerstand naar voren komt, om te toetsen of deze ministeries inderdaad in meer of mindere mate weerstand voelen vanuit de verschillende oorzaken. Deze interviews worden geanonimiseerd om te voorkomen dat geïnterviewden zich om politieke of persoonlijke redenen bezwaard voelen om informatie te delen. In hoofdstuk 3.2 wordt toegelicht hoe deze anonimisatie plaatsvindt. In hoofdstuk 3.3 zal vervolgens de uitvoering van de interviews beschreven worden.

1.6 Structuur van het rapport

In dit verslag zullen we als eerste in hoofdstuk 2 de literatuur bekijken die verschillende soorten verzet verklaart. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 3 de methodologie rondom het verzamelen van informatie, het voorbereiden van interviews en hoe opvallende projecten in kaart worden gebracht. Ook bespreken we hier hoe de anonimiteit van de geïnterviewden gewaarborgd wordt. In hoofdstuk 4 bespreken we eerst de resultaten van het voorbereidend onderzoek, wat bestaat uit het doorlezen van documenten en het spreken van medewerkers van het BIT. Ook wordt hier een lijst uiteengezet van projecten die opvallen doordat ze nog niet zijn aangemeld bij het BIT, en wordt er verklaard wat daar opvallend aan is. Het tweede deel van hoofdstuk 4 zal aan de hand van de verschillende verklaringen voor verzet uit de literatuur, de resultaten van de interviews behandelen die aangeven of verzet van verschillende soorten voorkomt en in welke mate. Hoofdstuk 5 zal vervolgens aan de hand van literatuur strategieën bespreken om elke vorm van verzet te voorkomen, en bekijken we welke aanbevelingen ook voor het BIT van toepassing zijn. Ten slotte sluiten we in hoofdstuk 6 af met de conclusie waarin we terugkomen op de deelvragen uit paragraaf 1.3.1 en wordt de onderzoeksvraag beantwoord. Op basis van deze conclusie stellen we aanbevelingen op voor het BIT. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de

discussie, waarin we kritisch terugkijken op het onderzoek, en stellen bespreken we mogelijke vervolgonderzoeken.

2. Literatuur

Hieronder bespreken we verschillende oorzaken van verzet, zoals de literatuur deze ons aanbiedt. Deze literatuur is gevonden door artikelen te zoeken in de databanken Google Scholar en Scopus. De gevonden resultaten zijn via de CRAAP-methode geëvalueerd om snel te filteren welke literatuur relevant was voor dit onderzoek (California State University, Chico). Ook is er gekeken naar de referenties in deze artikelen om zo weer nieuwe literatuur te kunnen vinden. Helaas is er alleen literatuur gevonden die het gedrag van een individu bespreekt, en niet het gedrag van organisaties. We nemen echter aan dat dit gedrag ook toe te passen is op organisaties aangezien organisaties bestaan uit individuen die hun eigen visie meenemen naar de organisatie.

2.1 Wat voor oorzaken voor verzet worden onderkend in de literatuur?

2.1.1 Aangeleerd Verzet

Onder aangeleerd verzet verstaan we het verzet tegen evaluaties door ervaringen die aangeleerd zijn. De literatuur verdeelt het aanleren in twee delen: Aanleren door eerdere eigen ervaringen, en, Aanleren door het observeren van anderen (Fischer & Wiswede, 1997, p. 53) (Taut & Brauns, 2003, p. 252). Het eerste geval beschrijft momenten waar een individu of groep ervaringen meeneemt die ze uit eerdere evaluaties hebben gekregen. Wanneer deze ervaringen negatief zijn, zal er meer verzet komen tegen de evaluatie. De tweede manier, het aanleren door het observeren van anderen, beschrijft het overnemen van een negatieve ervaring van een ander. Doordat deze andere persoon of groep een negatieve ervaring heeft zal hij, zoals hiervoor uitgelegd, negatief tegenover de evaluatie staan. Een observant van dit gedrag kan deze houding overnemen. Dit effect wordt versterkt wanneer de geobserveerde persoon/groep veel aanzien heeft ten opzichte van de observeerder.

2.1.2 Kosten-Baten Analyse

Het concept van de Kosten-Baten analyse (cost-benefit analysis) werd in 1848 voor het eerst gebruikt door Jules Dupuit. Het beschrijft een techniek voor het evalueren van een project of investering door voor- en nadelen af te wegen (Johnson, 2011). In het vooruitzicht van een evaluatie zullen belanghebbenden (onbewust) een cost-benefit analyse uitvoeren (Taut & Brauns, 2003, p. 252). Wanneer een belanghebbende het idee heeft dat de evaluatie te weinig oplevert voor de *resources* die hij aan de evaluatie kwijt is, of andersom, te veel resources kwijt is voor het verwachte resultaat, zal hij een negatieve houding krijgen tegenover het uitvoeren van de evaluatie. Een belanghebbende zou ook zelfs kunnen verwachten dat de evaluatie te veel nadelen met zich meebrengt, zoals het ontvangen van negatieve feedback of het verliezen van goedkeuring over de uit te voeren taken (Taut & Brauns, 2003, p. 252). Het spreekt voor zich dat deze resultaten voor deze belanghebbende nooit positief genoeg zijn om ook de gebruikte resources te kunnen verantwoorden.

2.1.3 Macht

Fischer en Wiswede (1997, p. 468) stellen dat macht is gebaseerd op de controle over beloningen en straffen. In de context van evaluaties kan informatie een vorm macht zijn. Degene die informatie heeft, oftewel: de evaluator, kan macht uitoefenen op anderen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer de status van de geëvalueerde personen verandert door de evaluatie. Wanneer de evaluatie positief is zal

deze persoon meer aanzien krijgen, waar het aanzien juist daalt wanneer de evaluatie negatief is. Wanneer een belanghebbende hiervoor vreest zal er weerstand komen tegen de evaluatie (Taut & Brauns, 2003, p. 252).

Ook kan een belanghebbende vrezen dat informatie die vrijkomt tijdens een (eventueel positieve) evaluatie negatieve gevolgen kan meebrengen. Zo zouden besluitvormers deze informatie kunnen gebruiken op een manier waar de geëvalueerde persoon geen belang bij heeft.

2.1.4 Reactance

Reactance is een staat van afkeer die voortkomt uit de verwachte restrictie, of bedreiging van, de vrijheid van keuze en besluitvorming (Brehm & Brehm, 1981). Reactance ontstaat wanneer belanghebbende niet meegenomen worden in de vormgeving van het evaluatieproces. Bandler et al. onderzochten het effect van het meebeslissen over het ondergaan van pijn. Dit onderzoek liet zien dat testpersonen die mee mochten beslissen over hun pijnprikkel de prikkel als minder erg ervaren dan dezelfde pijnprikkel bij testpersonen bij wie deze werd opgelegd (Bandler, 1968). In de context van evaluaties uit dit verschijnsel zich bijvoorbeeld wanneer de belanghebbenden geen inspraak hebben op de manier van evalueren. De reactance wordt versterkt wanneer ze ook nog het idee hebben dat de manier van onderzoeken geen goed beeld van de werkelijkheid zal schetsen (Taut & Brauns, 2003, p. 253).

Ook kan reactance ontstaan wanneer een mening aan een persoon wordt opgelegd door bijvoorbeeld status of ervaring als argument te gebruiken, of wanneer de motivatie voor deze mening egoïstisch lijkt. Wanneer belanghebbenden overtuigd moeten worden over het belang van een evaluatie ontkomt de evaluator er niet aan reactance te creëren.

2.1.5 Controle

Het onderwerp controle heeft sterke verbanden met de hiervoor besproken onderwerpen “Macht” en “Reactance”. Desondanks snijdt het wel een nieuwe oorzaak aan. Mensen willen controle hebben over de wereld om hun heen. Het verliezen van controle wordt gezien als een ongewenst omdat een individu minder goed kan voorkomen dat er negatieve gebeurtenissen plaatsvinden (Fischer & Wiswede, 1997, p. 479). Dit verschijnsel doet zich ook voor wanneer we kijken naar evaluaties. Een belanghebbende die controle verliest zal meer weerstand voelen tegen de evaluatie. Wanneer een evaluatie wordt uitgevoerd wil een belanghebbende graag controle hebben over het proces. Abma en Widdershoven (2008, p. 213) stellen zelfs dat het niet worden betrokken in een beslisproces over een programma altijd tot weerstand leidt. De belanghebbende verliest controle wanneer een evaluator prestaties op een andere manier meet dan de belanghebbende zelf zou doen. Ook wanneer het evaluatieproces niet transparant is verliest een belanghebbende controle. Een belanghebbende die namelijk niet weet wat er achter de schermen gebeurt kan geen invloed uitoefenen op hoe het proces verloopt.

Een andere gerelateerde manier waarop weerstand ontstaat is de angst controle te verliezen over de manier waarop in de toekomst het proces getoetst gaat worden. Wanneer de evaluatie anders naar bepaalde prestaties kijkt kan het zijn dat er besloten wordt voortaan op die nieuwe manier te toetsen.

Om de controle te kunnen behouden kunnen belanghebbenden zich gaan verzetten tegen de evaluatie (Taut & Brauns, 2003, p. 254).

2.1.6 Conflict

Volgend Pruitt en Rubin (1986) is conflict te definiëren als “de vermoedelijke afwijking van belang, of, het geloof dat de aspiraties van de partijen niet tegelijk behartigd kunnen worden”. In een evaluatie zal zeer waarschijnlijk een conflict ontstaan aangezien evaluatoren andere belangen hebben dan de geëvalueerden (Taut & Brauns, 2003, p. 254). Conflicten kunnen volgens Taut en Brauns (2003) voor twee verschillende soorten gedrag zorgen: samenwerking en competitie. De mate van samenwerking is van veel verschillende factoren afhankelijk. Ook heeft de verwachte houding en gedrag van de samenwerkingspartner invloed op de daadwerkelijke samenwerking. Wanneer de geëvalueerde de evaluatie associeert met wantrouwen of veroordelen ontstaat een negatief gevoel wat de samenwerking negatief beïnvloedt (Herkner, 1991, p. 416).

Een andere manier hoe met conflicten wordt omgegaan is competitie. In dat geval verslechtert de communicatie om zo waardevolle informatie niet te hoeven delen waardoor de ene partij beter uit de verf kan komen dan de andere. In het voorbeeld van evaluaties zou dit betekenen dat een eigen evaluatie betrouwbaarder zou zijn dan de opgelegde evaluatie. Ook kan competitie ontstaan wanneer de evaluatie ervoor kan zorgen dat resources anders verdeeld worden. In een productiebedrijf zou een slecht presterend orgaan bijvoorbeeld minder tijd en vrijheid kunnen krijgen om eigen producten te produceren door een slechte evaluatie. De vrijgekomen resources worden dan herverdeeld naar organen die beter geëvalueerd werden.

2.1.7 Performance Feedback

Wanneer er in een proces dingen fout gaan neigen mensen de schuld te geven aan externe factoren, waar ze bij succes vaak dit juist aan zichzelf toekennen. Mensen doen dit (onbewust) om een positief zelfbeeld te bewaren. Evaluaties kunnen blootleggen tot wie de faam of schuld werkelijk toebehoort (zie ook paragraaf “*Beeld en Zelfbeeld*”). Wanneer een evaluatie negatief is kunnen mensen soms ook gaan twijfelen over de betrouwbaarheid van de evaluatie. Door de evaluatie in twijfel te trekken kunnen ze ontkennen dat ze werkelijk fout zaten.

Atkinson (1964) definieert 2 soorten mensen: succes-zoekers en mislukking-ontlopers. Een succes-zoeker is gedreven om meer te leren en zichzelf te ontwikkelen en heeft hiervoor evaluaties nodig. Een persoon die tot deze groep behoort zal daarom graag horen waar hij zich kan verbeteren zodat hij steeds grotere uitdagingen aan kan gaan. Een mislukking-ontloper doet liever alleen dingen waarvan hij zeker weet dat hij het met een positief resultaat kan beëindigen, vaak omdat hij bang is voor de gevolgen van een negatieve evaluatie. Een mislukking-ontloper creëert weerstand tegen evaluaties omdat hij niet geëvalueerd wil worden. Een evaluatie zou namelijk eventuele mislukkingen bloot kunnen leggen. Tijdens een evaluatie prefereert een mislukking-ontloper vage (onduidelijke) KPI's zodat slechte resultaten niet direct te herkennen zijn (Rothblum, 1990).

2.1.8 Beeld en Zelfbeeld

Onderzoek heeft aangetoond dat mensen zichzelf positiever zien als ze zichzelf evalueren (Fischer & Wiswede, 1997, p. 346). Externe evaluaties kunnen dit zelfbeeld schaden door op basis van analytische gegevens een objectief beeld te geven van het individu. Het individu creëert weerstand tegen zo'n evaluatie om het betere subjectieve beeld wat ze van zichzelf hebben te beschermen. De hoeveelheid weerstand is afhankelijk van hoe gevoelig het individu is op deze invloeden van buitenaf op het zelfbeeld: hoe gevoeliger het individu, hoe groter de weerstand en hoe meer het individu de evaluatie probeert te voorkomen (Rothblum, 1990, p. 504).

Naast het zelfbeeld wat een individu wil beschermen, wil een individu ook het beeld dat anderen van hem hebben intact houden. We spreken dan over *impression management*. Impression management beschrijft de neiging van mensen om hun gedrag zo aan te passen, dat ze een positieve indruk achterlaten op de mensen om hun heen (Taut & Brauns, 2003, p. 256). Een evaluatie brengt met objectieve data het beeld wat mensen van een bepaald persoon hebben mogelijk in gevaar. Wanneer deze persoon de evaluatie als een gevaar ziet voor het beeld wat hij uit probeert te stralen zal hij weerstand tegen de evaluatie opbouwen.

3. Methodiek

3.1 Interne informatieverzameling en voorbereiding interviews

Om goed voorbereid de interviews met de ministeries in te gaan moet er eerst een goed begrip zijn van de werkingwijze van het BIT. Deze kennis kan worden opgedaan uit verschillende beschikbare documenten, zoals bijvoorbeeld het Instellingsbesluit van het BIT, en door te praten met medewerkers, zowel formeel (interviews) als informeel. Wanneer deze informatie bekend is kunnen er goede vragen worden opgesteld die aan bod moeten komen tijdens de interviews met de verschillende departementen. Ook kan deze fase andere aandachtspunten naar voren brengen die ook invloed zouden kunnen hebben op het aanmeldproces.

3.2 Vinden van opvallende projecten

De makkelijkste manier om erachter te komen waarom projecten mogelijk niet aangemeld worden, is door een voorbeeld te vinden van een project dat niet aangemeld is terwijl dit wel had moeten gebeuren. Dit project kan in het interview met het verantwoordelijke departement naar voren worden gehaald om erachter te komen waarom het in dat voorbeeld niet gebeurd is. Echter moeten deze projecten dan wel eerst gevonden worden.

Om deze projecten te kunnen vinden maken we gebruik van een uitdraai van de informatie van het Rijks ICT-dashboard van 31-03-2017 waarin gegevens zoals startdatum, initiële en huidige kostenschattings, huidige realisatie en meer zijn opgenomen. Door slim gebruik te maken van filters op deze grote dataset kan dit bestand worden verkleind naar projecten die BIT-waardig zouden zijn. Vervolgens wordt deze lijst langs de lijst met projecten die voor het BIT bekend of aangemeld zijn, en vallen de projecten die niet bekend zijn meteen op. Deze projecten kunnen we vervolgens in detail bekijken of het Rijks ICT-dashboard zelf (www.rijksictdashboard.nl) en kunnen we zien welke gegevens allemaal bekend zijn van dit project. Dit project wordt genoteerd als opvallend project en van deze projecten kan later geëvalueerd worden of ze zich aan de afspraken hebben gehouden.

3.3 Interviews

3.3.1 Anonimisatie

Om ervoor te zorgen dat elk geïnterviewde persoon zich vrij uit durft te laten, zonder bang te zijn voor eventuele consequenties, zullen er in dit verslag geen namen genoemd worden en wordt alle informatie gegeneraliseerd. Alle informatie die verkregen wordt uit de interviews wordt samengenomen en vervolgens gecategoriseerd. Hierdoor kan er wél een uitspraak gedaan worden over hoeveel departementen een bepaalde mening delen, maar valt niet te herleiden wie een bepaalde uitspraak heeft gedaan. Wanneer er voorbeelden worden gebruikt van gebeurtenissen uit het verleden zal ervoor gezorgd worden dat het voorbeeld ook gegeneraliseerd wordt zodat dit ook niet tot herkenning kan leiden.

3.3.2 Opbouw Interview

Het interview bestaat uit een algemeen deel en een deel wat specifiek ingaat op het ministerie en haar projecten. In het algemene deel worden vragen gesteld die toetsen op de aanwezigheid van verschillende oorzaken van weerstand zoals deze in de gevonden theorie genoemd zijn. Het specifieke gedeelte gaat in op projecten die gevonden zijn in het vooronderzoek, waarbij eventuele nieuwe oorzaken genoemd kunnen worden. Deze oorzaken zijn bij het verwerken van het interview in te delen in de categorieën die door de literatuur gegeven zijn. Tijdens het interview wordt er getracht de geïnterviewde zo veel mogelijk aan het woord te laten en door te vragen op de informatie die gegeven wordt. Hieronder volgt een overzicht van mogelijke vragen per oorzaak (zie hoofdstuk 2) die in de interviews gesteld zijn om indicaties van verzet te identificeren.

Aangeleerd verzet

- Hoe staat u (uw departement/medewerkers) tegenover de evaluaties van het BIT?
- Wat vindt u van de kwaliteit van de toetsen van het BIT?
- Hoe waren uw eerdere ervaringen met het BIT?

Kosten-Baten Analyse

- Hoe lang duurt een BIT-evaluatie gemiddeld in uw ervaring?
- In welk opzicht heeft de BIT-evaluatie toegevoegde waarde ten opzichte van uw eigen evaluaties?
- Hoeveel tijd kost een BIT-toets u?

Macht

- Heeft u het idee dat uw positie of aanzien in gevaar wordt gebracht door een BIT-toets?

Reactance

- Wat vindt u van de opzet van het BIT en de BIT-toets?
- Wat vindt u van de verplichting om uw project door het BIT te laten evalueren?

Controle

- Hebben de BIT-toetsen invloed op de manier hoe u uw eigen toetsen uitvoert?
- Heeft u het idee dat de BIT-toetsen u beperken in hoe u zelf het project wilt laten verlopen?

Conflict (Competitie)

- Probeert uw departement altijd een betere evaluatie af te leveren dan het BIT doet?

Conflict (Samenwerking)

- Hoe waren uw eerdere ervaringen met het BIT?
- Kunnen er dingen verbeterd worden in de samenwerking met het BIT?
- Kunnen er naar uw mening dingen verbeterd worden in het evaluatie-proces?

Performance Feedback

Voor dit onderwerp is het niet gelukt om goede objectieve vragen op te stellen. (Zie Hoofdstuk 6.3.2 “Discussie – Betrouwbaarheid Interviews”)

Beeld en Zelfbeeld

- Heeft u het idee dat uw positie of aanzien in gevaar wordt gebracht door een BIT-toets?

3.4 Resultaten verwerken

Op basis van de hoeveelheid genoemde oorzaken die onder een bepaalde categorie vallen kan een uitspraak worden gedaan over hoeveel een bepaald probleem genoemd wordt bij de verschillende ministeries. Van deze frequentie wordt vervolgens een overzicht gemaakt zodat het eenvoudig is om te bepalen welke oorzaken voor weerstand de meeste prioriteit verdienen. Voor elke categorie wordt vervolgens besproken hoe de problemen die in deze categorie vallen opgelost kunnen worden. Wanneer er praktische voorbeelden te noemen zijn kunnen deze naar voren worden gehaald. Alle mogelijke oplossingen worden vervolgens geëvalueerd om te zien of de oplossing toepasbaar is bij het BIT, wat de verwachte impact is, en hoe makkelijk de oplossing te implementeren valt. Ten slotte wordt er een aanbeveling gedaan welke stappen het BIT zou kunnen zetten om de problemen zo effectief mogelijk aan te pakken.

4. Resultaten

4.1 Algemene resultaten voorbereidend onderzoek

4.1.1 Interne informatieverzameling

Aanmeldingsmoment Projecten

In het handboek portfoliomanagement lijkt tegenstrijdige informatie te staan. In het handboek wordt in hoofdstuk 3.4 aangegeven dat “Zodra duidelijk is dat de grens van €5 miljoen wordt overschreden, wordt het project bij het BIT gemeld” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, p. 10). Echter staat er in hoofdstuk 4.2: “De vakminister verzoekt altijd voor aanvang van een ICT-project met een ICT-component van ten minste €5 miljoen het BIT om advies over de risico’s en slaagkans.” Vervolgens wordt het begrip ‘voor de aanvang van een project’ opgehelderd: “Een goed moment om een BIT toets te starten is het moment waarop een programma- of projectplan bijna gereed is, de oplossingsrichting is beschreven en de zakelijke rechtvaardiging helder is. Dus voor een eventuele aanbesteding” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, pp. 12-13).

Deze informatie lijkt niet met elkaar te rijmen. Hoofdstuk 3.4 lijkt te stellen dat (lopende) projecten zich moeten aanmelden zodra er bekend is dat de grens van €5 miljoen wordt overschreden, terwijl hoofdstuk 4 slechts ‘een mooi moment’ schetst zonder harde deadline. De voorwaarde dat de aanmelding vóór een aanbesteding moet plaatsvinden lijkt dan ook slechts een aanbeveling en geen criteria.

Daarnaast laat hoofdstuk 3.4 ook een ander opvallend feit zien met betrekking tot lopende projecten. Er wordt hier namelijk gesteld dat “De rijksbrede kaders en afspraken gelden vanaf het moment dat vastgesteld wordt dat een project de €5 miljoen grens overschrijdt.” en dat “... eisen aan bijvoorbeeld het projectplan (...) niet met terugwerkende kracht van toepassing zijn voor gepasseerde projectfasen” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, p. 10). Dit betekent dat ministeries in theorie lang hun verwachte kosten onder de €5 miljoen zouden kunnen houden en veel (ongetoetst) werk al te verzetten en pas zodra de €5 miljoen grens wordt overschreden het project ter toetsing aan te bieden, waarbij er in de BIT-toets niet meer geëvalueerd mag worden of alle gezette stappen risico’s bevatten en of de slaagkans groot genoeg is. Daarbij ontstaat ook de vraag hoeveel invloed het BIT op dit moment nog kan uitoefenen als er al “slechte stappen” zijn uitgevoerd waar ze geen feedback over kunnen geven.

AIVD

In de kabinetsreactie op het eindrapport van de tijdelijke commissie ICT-projecten (Elias) en in het instellingsbesluit van het BIT staat aangegeven dat alle projecten met een ICT-component groter dan €5 miljoen BIT-waardig zijn en dus bij het BIT aangemeld en getoetst dienen te worden. Uitzonderingen hierop zijn de wapensystemen van het Ministerie van Defensie (Blok, Betreft: Eindrapport Tijdelijke commissie ICT-projecten, 2015, p. 9) (Blok, Instellingsbesluit tijdelijk Bureau ICT-toetsing, 2015, pp. 2-3). In het handboek Portfoliomanagement wordt deze lijst uitgebreid naar:

- Wapensystemen van het Ministerie van Defensie;
- Projecten van de Nationale Politie (i.v.m. instellingswet);
- Projecten van de Rechtspraak; (i.v.m. instellingswet).

(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, p. 8)

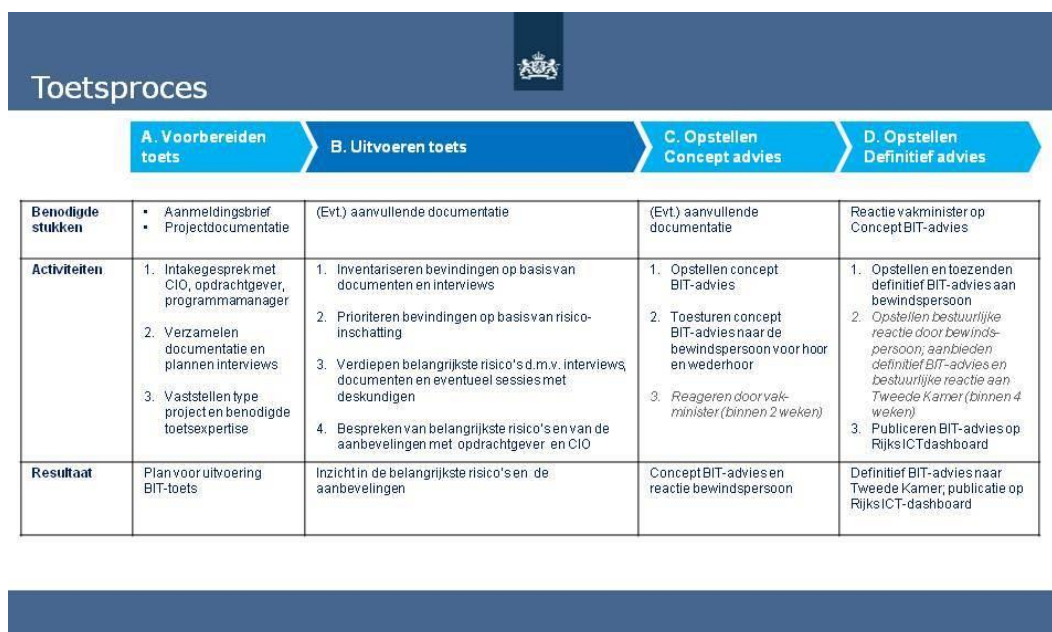
Deze organisaties kunnen er wel alsnog vrijwillig voor kiezen om hun projecten uit te voeren conform het Handboek Projectportfoliomanagement.

Echter is in geen van deze documenten opgenomen dat de AIVD uitgesloten is van BIT-toetsen en onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zouden projecten met een ICT-component groter dan €5 miljoen als elk ander project gewoon aangemeld moeten worden bij het BIT. Dit is opvallend aangezien het goed te verklaren is dat de AIVD zijn systemen niet openbaar getoetst wil hebben i.v.m. de vertrouwelijkheid van deze systemen.

Het BIT heeft daarentegen wel een procedure voor het omgaan met vertrouwelijke documenten en zijn alle medewerkers ook in het bezit van een VOG en hebben zij een geheimhoudingsverklaring getekend (Handboek BIT jaar 1). Ook zou de rapportage die normaal gesproken rechtstreeks naar de tweede kamer gaat in dit geval gedaan kunnen worden naar de Commissie voor de Inlichtingen – en Veiligheidsdiensten (CIVD, ook wel: Commissie Stiekem). Er lijken dus geen bezwaren te zijn tegen het niet uitsluiten van ICT-projecten van de AIVD.

Toetsproces en doorlooptijd van een toets

Het toetsproces is opgedeeld in vier fasen: Voorbereiding, Uitvoering, Opstellen concept advies en Opstellen definitief advies. Een overzicht van dit toetsproces met de verschillende activiteiten is hieronder gegeven (Bureau ICT-toetsing).



Figuur 6: Toetsproces BIT

Uit gesprekken met medewerkers van het BIT komt naar voren dat het BIT er-naar streeft om BIT-toetsen binnen twee maanden af te ronden. Echter komt het in de praktijk er-op neer dat de doorlooptijd van een toets vaak drie en soms zelfs vier maanden kan zijn.

Onzichtbare projecten

Het komt volgens het BIT soms voor dat er projecten worden gestart die (nog) niet op het Rijks ICT-Dashboard zijn gezet. Doordat deze informatie enkel “via de wandelgangen” wordt overgedragen naar het BIT is er geen bron om de aanwezigheid van deze projecten te kunnen onderbouwen. Vanwege het ontbreken van deze bron worden deze eventuele “onzichtbare projecten” dan ook niet meegenomen in dit onderzoek. Echter zou deze informatie van het BIT wel een reden kunnen geven om hier een onderzoek naar te starten.

4.1.2 Opvallende projecten

Hieronder worden per ministerie de projecten genoemd die opvielen bij het inventariseren van de lopende of afgeronde projecten, waar het project gevonden is en de reden dat dit project opvalt. Van deze projecten valt niet direct te zeggen dat ze verkeerd bezig zijn door het project niet aan te melden, er is immers geen eenduidige deadline voor het aanmelden (zie hoofdstuk 4.1.1), maar vallen wel op om diverse redenen. Als bron voor deze lijst met projecten is voornamelijk de jaarrapportage 2016 van het Rijks ICT-dashboard, gemaakt op 31-03-2017, gebruikt.

Ministerie van Algemene Zaken (AZ)

Geen projecten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

- Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Op de nieuwssite van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verscheen op 02-07-2015 een nieuwsbericht waarin wordt gemeld dat het conceptvoorstel voor de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten online is gezet voor consultatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015). In een nieuwsbericht van 15-04-2016 wordt deze wet verder toegelicht en in een bericht van 28-10-2016 wordt aangekondigd dat deze wet aan de tweede kamer wordt gepresenteerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016). Op 14-02-2017 werd deze wet aangenomen door de tweede kamer en op 11-07-2017 werd deze wet ook aangenomen door de eerste kamer (Eerste Kamer der Staten-Generaal). Deze nieuwe wet zou in werking treden vanaf 1 januari 2018 (Informatiebeveiliging Nederland, 2017). De uitvoering van deze wet werd later uitgesteld tot 1 mei 2018 vanwege praktische redenen (Binnenlands Bestuur, 2017).

In deze wet krijgen de AIVD en MIVD de mogelijkheid om meer soorten gegevens op grotere schaal af te tappen. Ook krijgen ze de bevoegdheid om kabelgebonden telecommunicatie te onderzoeken. Het is aannemelijk dat hierbij grote aanpassingen op de ICT-systemen moeten plaatsvinden. Zoals in hoofdstuk 4.1.1 al genoemd wordt is de AIVD hierbij niet uitgesloten van de verplichting deze nieuwe systemen te laten toetsen door het BIT. Ook kan men aannemen dat de plannen voor het ombouwen van deze

systemen al (gedeeltelijk) klaar zijn als deze wet initieel op 01-01-2018 had moeten ingaan. Echter is dit project nooit aangemeld bij het BIT en valt daarom op.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)

Geen opvallende projecten

Ministerie van Defensie (Def)

Geen opvallende projecten

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK – voorheen Economische Zaken)

- **Kern Gezond**

- **Prog. Cloudwerkplek: Continuïteit Werkplekdiensten**

Dit project heeft een startdatum van 01-05-2016 en een meerjarige kosteninschatting van €33,60 miljoen. Het komt daarmee ook ruim in aanmerking voor een BIT-toets. De laatste update op 31-12-2016 gaf een tussentijdse realisatie van €5,1 miljoen euro aan. Hiermee heeft het project al meer uitgegeven dan de grens waarbij ICT-projecten getoetst moeten worden. Echter is dit project nog niet aangemeld bij het BIT en valt daarom op (Rijks ICT-dashboard).

- **Prog. Cloudwerkplek: Vernieuwing Werkplekdiensten**

Met een startdatum van 01-06-2016 en een initiële meerjarige kosteninschatting van €45,40 miljoen komt ook dit project ruim in aanmerking om getoetst te worden door het BIT. Op 31-01-2016 was er al €16,80 miljoen uitgegeven; ruim drie keer de grens voor het in aanmerking komen van een BIT-toets. Het valt op dat dit project nog niet aangemeld is bij het BIT terwijl er al meer dan één derde van de begrootte kosten is uitgegeven (Rijks ICT-dashboard).

Ministerie van Financiën (Fin)

- **IH Release 2016.3**

Dit op 15-11-2016 afgeronde project heeft een startdatum van 15-09-2015, wat na de oprichting van het BIT is. Hoewel de uiteindelijk gerealiseerde kosten €3,29 miljoen bedroegen, had dit project een initiële kostenschatting van €5,20 miljoen. Deze kostenschatting werd op 31-12-2015 zelfs verhoogd naar €6,10 miljoen. Deze verwachte kosten werden pas bij het afronden van het project verlaagd naar de uiteindelijke €3,29 miljoen. Dit project is daarom opvallend omdat voor lange tijd werd aangenomen dat het project boven de grens van €5 miljoen zou vallen en daarom in aanmerking zou komen voor een BIT-toets. Gedurende de periode dat men nog verwachtte dat de kosten boven de €5 miljoen uit zouden vallen had het project dus bij het BIT aangemeld kunnen worden. Een project zou namelijk ook niet tot de afronding moeten wachten om het door het BIT te laten toetsen omdat dit veel te laat voor het BIT om risico's aan te kaarten en de kosten dan al gemaakt zijn. Uiteindelijk had dit project niet getoetst hoeven worden maar uit de eerdere schattingen van de kosten is het wel opvallend dat het project niet aangeboden is aan het BIT (Rijks ICT-dashboard).

- ***Innen op aangifte***

Het project “Innen op aangifte” is gestart op 15-04-2016 en heeft een initiële meerjarige kosteninschatting van €12,86 miljoen en komt daarmee ruim boven de grens van €5 miljoen uit. Op 31-12-2016 is er met €3,22 miljoen al één vierde gerealiseerd van de geschatte kosten. Echter is dit project nog niet aangemeld bij het BIT (Rijks ICT-dashboard).

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW – voorheen Infrastructuur en Milieu)

- ***Algemeen***

[Projecten op 0 miljoen]

- ***Basisregistratie Ondergrond (BRO)***

- ***BopA Friesland***

BopA Friesland is een project met een startdatum van 01-04-2016 waarbij de initiële meerjarige kostenschatting op €8,01 miljoen lag. Op 31-12-2016, toen de laatste update op het Rijks ICT Dashboard verscheen, is deze schatting omhoog bijgesteld naar €9,29 miljoen. Hoewel er tot die datum nog weinig kosten gerealiseerd zijn (€0,46 miljoen) zijn er op 31-12-2016 wel al 8 maanden van de geschatte 38 maanden doorlooptijd voorbij. Het is dan ook opvallend dat er nog geen aanmelding bij het BIT heeft plaatsgevonden als de geschatte kosten wel ruim boven de grens €5 miljoen uitkomen en het project al langere tijd in uitvoering is (Rijks ICT-dashboard).

- ***KOERS***

Het project KOERS is gestart op 01-07-2015. Sinds de initiële schatting van kosten en doorlooptijd van dit project op deze datum zijn er na vier updatemomenten geen wijzigingen geweest in deze kosten of doorlooptijd. De initiële schatting van kosten voor dit project heeft dan ook altijd gelegen op €15,40 miljoen en de doorlooptijd op 38 maanden. Echter, op de datum van de laatste update, 31-12-2016, was er al €8,34 miljoen aan kosten gerealiseerd en waren er al 18 maanden verstreken. Met een kostenschatting van ruim boven de grens van €5 miljoen waarvan al meer dan de helft is gerealiseerd en een voortgang in het proces van eveneens bijna de helft van de doorlooptijd is het opvallend dat dit project nog niet aangemeld is bij het BIT voor toetsing (Rijks ICT-dashboard).

- ***Programma iCAS***

- ***Rijgeschiktheid aan het stuur***

Rijgeschiktheid aan het stuur is een project dat gestart is op 01-01-2017. De initiële en huidige schatting voor de meerjarige kosten bedraagt €23,76 miljoen waarvan op 01-03-2017 al €11,19 miljoen is gerealiseerd. De verwachte doorlooptijd van dit project is onbekend. Met bijna de helft van de verwachte kosten al gerealiseerd, wat neerkomt op meer dan twee keer de grens voor een BIT-waardig project, is het opvallend dat een project waarbij zoveel geld al uitgegeven is, nog niet aangemeld is bij het BIT (Rijks ICT-dashboard).

Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV - voorheen Veiligheid en Justitie)

Geen opvallende projecten

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Geen projecten

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

- **Programma Dienstverlening Instellingen (PDI)**

Het Programma Dienstverlening Instellingen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is gestart op 01-01-2016. Op de peildatum van 31-12-2016 was er al €6,10 miljoen gerealiseerd van de verwachte kosten van €16,80 miljoen. Met een initiële kostenschatting van meer dan drie keer de grens voor aanmelding bij het BIT en meer dan één derde van de kosten al gerealiseerd is het opvallend dat dit project nog niet bij het BIT ter toetsing is aangeboden (Rijks ICT-dashboard).

- **Programma Erfgoed Digitaal**

Hoewel het Programma Erfgoed Digitaal op de peildatum van 31-12-2016 slechts nog 4 maanden van de verwachte 22 maanden doorlooptijd te gaan heeft, zijn de verwachte kosten nog €8,50 miljoen, waarvan op die datum nog maar €1,31 miljoen gerealiseerd is. Ondanks dat deze verwachte kosten naar beneden zijn bijgesteld vanaf de initiële schatting van €15,00 miljoen, blijven deze verwachte kosten boven de grens van €5 miljoen. Het is dan ook opvallend om te zien dat met nog maar 4 maanden te gaan dit project nog niet aangemeld is bij het BIT (Rijks ICT-dashboard).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Geen opvallende projecten

4.1.3 Conclusie voorbereidend onderzoek

Uit het voorbereidend onderzoek blijkt dat er wel een moment gekozen is waarop de projecten van de ministeries bij het BIT aangemeld moeten worden, maar dat de uitleg van dit moment veel ruimte laat voor interpretatie. Ook lijken er veel projecten te zijn die opvallen doordat ze nog niet zijn aangemeld. Hoewel ze hiermee niet tegen de afspraken ingaan -ze kunnen immers nog worden aangemeld- is het wel dubieus dat er vaak al wel veel geld uitgegeven is en het project al ver in de ontwikkeling zit, terwijl het BIT het project nog niet eens heeft kunnen toetsen op risico's en slagingskansen. Daarnaast ontstaat de vraag hoeveel nut een BIT-toets nog heeft wanneer het project al richting voltooiing gaat. Ten slotte valt het op dat de theoretische doorlooptijd van twee maanden voor een BIT-toets vaak niet wordt gerealiseerd en dat een doorlooptijd van drie of zelfs vier maanden in de praktijk vaak voorkomt.

4.2 Interviews: Redenen voor weerstand tegen evaluaties

In deze paragraaf bespreken we de verschillende mogelijke oorzaken voor weerstand tegen evaluaties, zoals deze ook zijn gepresenteerd in hoofdstuk 2: Literatuuronderzoek, en behandelen we deze onderwerpen in dezelfde volgorde.

4.2.1 Aangeleerd Verzet

Uit de interviews komt naar voren dat bij sommige ministeries zowel het aanleren van verzet door eerdere eigen ervaringen, als het aanleren van verzet door het overnemen van anderen hun standpunten oorzaken zijn van verzet. Het komt hier dan vooral door een negatieve reputatie die het BIT heeft bij de medewerkers van de verschillende departementen. Deze negatieve reputatie komt dan

zowel door eerdere ervaringen die medewerkers zelf hebben opgedaan, als ervaringen die ze van anderen te horen krijgen. Hoewel bij veel departementen de CIO wel positief is over het BIT en de BIT-toets, komt het bij enkele departementen ook voor dat de departementale CIO niet overtuigd is van de werkwijze en het nut van het BIT, wat mogelijk ook uit kan stralen op de medewerkers van dat departement en zij al voor hun eerste BIT-toets al een (negatief) vooroordeel hebben over het BIT. CIO's die wel positief zijn over het BIT (of neutraal zijn), zijn dit vaak omdat zij het gevoel hebben dat hun departement en het BIT hetzelfde doel hebben: een geslaagd project. Bij die departementen bestaat dan ook geen verzet van dit type (zie ook paragraaf 2.1.7 "Performance Feedback").

4.2.2 Kosten-Baten Analyse

Het afwegen van de kosten en de baten van een BIT-toets gebeurt bij een groot deel van de departementen. Het verschilt per departement in hoeverre deze afweging zorgt voor een weerstand tegen de BIT-toets. Enkele departementen stellen dat hun eigen evaluaties en controlemiddelen goed genoeg zijn om de kwaliteit van het project te kunnen garanderen. Voor deze departementen geldt dat ze van mening zijn dat de evaluaties van het BIT daarom niks toevoegen ten opzichte van hun eigen systeem. Doordat de departementen wel verplicht zijn het project te laten evalueren door het BIT moeten ze desondanks wel tijd en energie in deze evaluatie stoppen (tijd vrijmaken voor interviews, opstellen en aanleveren van bestanden, et cetera...). Doordat het departement geen toegevoegde waarde ziet in de evaluatie maar wel resources moet spenderen, valt de kosten-baten analyse negatief uit en ontstaat er weerstand.

Andere departementen vinden de resultaten van de BIT-evaluatie relevant en menen daarom dat de baten groot genoeg zijn om de kosten te kunnen verantwoorden, ongeacht de uitkomsten van de evaluatie. Wel merken sommige departementen dat ze soms in problemen komen wanneer het evaluatieproces van het BIT langer duurt dan verwacht. Deze problemen kunnen we rekenen onder de "kosten" in de kosten-baten analyse. De relatie tussen de duur van een evaluatie en de vermoedelijke kosten is hiermee aangeduid. Aangezien de baten hetzelfde blijven (of zelfs minder worden; het project is verder ontwikkeld waardoor het advies minder gemakkelijk mee kan worden genomen) is het niet meer dan logisch dat meer uitloop, en dus meer kosten, voor een negatievere afweging zorgen. De oorzaak voor de uitloop van de evaluatie is per geval verschillend. Het BIT zou samen met de departementen moeten onderzoeken waar deze uitloop aan toe te wijzen valt en wat hieraan gedaan kan worden om deze uitloop te verminderen.

4.2.3 Macht

Uit de interviews komt bij geen enkel departement naar voren dat er wordt gevreesd voor het verliezen van status.

Kanttekening

Het is erg aannemelijk dat de geïnterviewden geen informatie over dit onderwerp zouden willen delen ondanks dat er mogelijk wel sprake is van de aanwezigheid hiervan. Het toegeven dat ze bang zijn voor het verlies van macht en status zou mogelijk als negatief opgevat kunnen worden en ondanks de belofte de interviews te anonimiseren is het plausibel dat om deze reden geen enkel departement indicaties heeft gegeven dat er weerstand vanuit deze oorzaak aanwezig is (zie ook paragraaf 6.3.2).

4.2.4 Reactance

Bij enkele departementen kwam naar voren dat het BIT zich soms uit laat over onderwerpen die niet direct met het ICT-gedeelte van een project te maken hebben maar met andere zaken die in de ogen van de belanghebbende geen onderwerpen waren waar het BIT zich over zou moeten buigen. Ondanks de brede insteek waarmee het BIT is opgezet zorgde dit toch voor negatieve gevoelens. Deze negatieve gevoelens komen voort uit de reactance die is ontstaan doordat het voor dit departement voelde alsof de vrijheid van besluitvorming van andere onderwerpen in gevaar kwam door de BIT-Evaluatie. Daarnaast wordt er, voor hun gevoel, ongevraagd een mening gegeven over onderwerpen waarvan zij niet vinden een mening van het BIT nodig te hebben. Deze reactance kan ervoor zorgen dat een departement bij een volgende evaluatie meer weerstand voelt tegen de evaluatie.

Andere departementen geven, na het specifiek vragen naar een dergelijke situatie, aan dat ze dit probleem niet delen.

4.2.5 Controle

In sommige departementen speelt het onderwerp “Controle” een rol in het ontstaan van verzet tegen de evaluaties. Er worden drie oorzaken genoemd. De eerste oorzaak is het meten van prestaties op een andere manier dan het departement zelf zou doen. Er wordt aangegeven dat het gevoel bestaat dat het BIT bepaalde prestaties anders behandelt dan het departement zelf zou doen. Door dit gevoel kunnen departementen ervaren minder controle te hebben over het evaluatieproces. De tweede genoemde oorzaak is het twijfelen over de expertise van het BIT. Ten slotte wordt als oorzaak genoemd het gebrek aan invloed tijdens het hoor-en-wederhoor gedeelte van de evaluatie. In deze fase van het onderzoek kan het departement feedback geven over het conceptverslag van de evaluatie. Echter ervaart men dat aandachtspunten die in deze fase worden genoemd vaak niet worden meegenomen in het definitieve verslag. Zo ontstaat het gevoel dat er regelmatig onjuistheden worden gepubliceerd en dat de departementen hier geen controle op hebben.

4.2.6 Conflict

Zoals in hoofdstuk 2.1.6 is beschreven kan de oorzaak Conflict zich op twee manieren manifesteren: Competitie en Samenwerking. Hieronder bespreken we beide soorten van Conflict.

Competitie

In de situatie van de departementen kan er zowel competitie zijn tussen het departement en het BIT, als tussen twee verschillende departementen. Competitie tussen het departement en het BIT zou kunnen voorkomen wanneer een departement de positie van het BIT zou willen overnemen, bijvoorbeeld wanneer haar toets als beter wordt beschouwd dan die van het BIT. Competitie tussen twee departementen zou kunnen ontstaan wanneer departementen om dezelfde resources (bijvoorbeeld geld) strijden.

Uit de interviews is geen informatie verkregen die de aanwezigheid van competitie tussen een departement en het BIT bevestigt. Dit is ook goed te verklaren aangezien het BIT en het departement niet dezelfde resources hoeven te delen. Ook het creëren van een betere eigen evaluatie zorgt niet voor

een conflict, aangezien dit weinig invloed op het proces heeft. De BIT-evaluatie zal immers alsnog gedaan moeten worden.

Ook tussen departementen onderling is er geen competitie. Ook dit valt te verklaren door de scheiding die tussen de departementen zit. Een slechte evaluatie zal niet snel als gevolg hebben dat er resources worden herverdeeld tussen de departementen. Een gevolg van een negatieve evaluatie zou wel kunnen leiden tot bijvoorbeeld minder budget. Echter zal het hierdoor vrijgekomen budget niet naar andere departementen stromen.

Samenwerking

Er is van samenwerking wél sprake bij evaluaties door het BIT. Er zijn echter wel geluiden van zowel de departementen als het BIT dat deze samenwerking beter kan. Hierbij worden voorbeelden genoemd van het tijdiger aanleveren van gevraagde documenten of het realistischer aangeven van verwachte opleverdata, maar ook het moment van het aanmelden van een toets kan hieronder vallen. Dit zijn voorbeelden waar er door samenwerking een conflict ontstaat. Een conflict ontstaat bijvoorbeeld doordat de departementen en het BIT andere belangen hebben bij het moment van aanleveren van de evaluatie. Bij het aanmelden van de toets en het aanleveren van bestanden wil het BIT graag zo vroeg mogelijk in het proces de bestanden ontvangen, zodat het uiteindelijke advies nog eventuele risico's kan inperken (later in het proces liggen meer keuzes vast), waar de departementen geen negatief advies willen ontvangen (dit heeft vaak politieke consequenties) en daardoor zoveel mogelijk zeker willen hebben voordat ze hun bestanden aanleveren. Wanneer we het hebben over het moment van het opleveren van het eindrapport van de evaluatie, zien we ook verschillende belangen. De departementen willen zodra ze gestart zijn met de procedure bij het BIT zo snel mogelijk het advies ontvangen, omdat alle tijd daartussen niet optimaal gebruikt kan worden voor het project. Grote stappen kunnen minder makkelijk worden gezet omdat het BIT-advies mogelijk juist afraadt de stappen in die voorgenomen richting te zetten. Het BIT wil, aan de andere kant, een toets zo volledig en juist mogelijk uitvoeren, waarbij volledigheid vaak meer prioriteit heeft dan tijd.

4.2.7 Performance Feedback

Uit de interviews komt niet naar voren dat er sprake is van weerstand door de aanwezigheid van mislukking-ontlopers.

Kanttekening

Het is op basis van interviews erg lastig om te achterhalen of er binnen een departement sprake is van mislukking-ontlopend gedrag. We hebben in de interviews vaak niet met de opdrachtgevers van de projecten gesproken maar met de CIO's. Zij zijn wel verantwoordelijk voor de aanmelding van de projecten maar zijn niet de opdrachtgevers. De vraag of er sprake is van angst voor directe feedback is dus bij de CIO niet direct aan de orde, maar zou beter beantwoord kunnen worden door de opdrachtgever. Het is daarom lastig te meten of Performance Feedback een rol speelt in het ontstaan van weerstand jegens BIT-toetsen.

4.2.8 Beeld en Zelfbeeld

Er is geen bewijs gevonden dat er sprake is van het ontstaan van verzet door een bedreiging van het beeld wat een departement wil uitstralen of het beeld wat het departement van zichzelf heeft. Deze oorzaak is voornamelijk van toepassing als we het verzet van een individu zouden bekijken, aangezien deze oorzaak vooral inspeelt op de emoties van een individu die een positief zelfbeeld wil houden en een goed beeld naar anderen wil uitstralen. Het kan zijn dat binnen het departement dit wel aan de orde is wanneer het departement zelf haar eigen evaluatie uitvoert, aangezien kritiek hierbij eerder gereflecteerd kan worden naar een individu, maar in het geval van de interactie tussen het BIT en een departement lijkt dit niet aan de orde omdat de eventuele kritiek van het BIT reflecteert naar een groep en niet naar een individu. Het zou mogelijk kunnen zijn dat de eindverantwoordelijke bij het departement wél gevaar ziet in de evaluatie. Een negatieve BIT-evaluatie na een groen licht van de eigen CIO impliceert namelijk het niet goed functioneren van de eigen evaluatie, en kan dus voor een aangetast zelfbeeld zorgen. Echter is er geen bewijs gevonden dat dit gebeurt en hierdoor weerstand ontstaat.

4.2.9 Conclusie Interviews

Evaluaties gaan vaak gepaard met weerstand en ook bij de BIT-toets is dit het geval. Uit de interviews komt naar voren dat de voornaamste problemen zitten bij “Aangeleerd verzet”, “Conflict (Samenwerking)”, “Controle” en “Kosten-baten analyse”. Enkele ministeries geven ook indicaties van het ontstaan van weerstand vanuit “Reactance”. Er lijkt bij geen enkel ministerie sprake te zijn van het ontstaan van weerstand vanuit “Macht”, “Conflict (Competitie)”, “Performance Feedback” en “Beeld en zelfbeeld”.

Om de anonimiteit van de geïnterviewden te kunnen waarborgen wordt er niet gespecificeerd bij hoeveel of welke ministeries bepaalde oorzaken gevonden zijn (zie hoofdstuk 3.3). Om toch een indeling te kunnen maken van de hoeveelheid ministeries die met een bepaalde oorzaak te maken hebben gebruiken we de volgende codering:

Code	Betekenis
1	Geen enkel departement
2	Een enkel/enkele departementen
3	Sommige departementen
4	Veel departementen
5	Alle departementen

Tabel 1: Codering aanwezigheid aantal departementen

Met deze codering bepalen we de volgende tabel met oorzaken:

Oorzaak	Codering
Aangeleerd verzet	3
Kosten-Baten analyse	4
Macht	1
Reactance	2
Controle	3

Conflict (Competitie)	1
Conflict (Samenwerking)	4
Performance Feedback	1
Beeld en Zelfbeeld	1

Tabel 2: Resultaten aanwezigheid oorzaken

5. Mogelijke Focuspunten Weerstand

5.1 Mogelijke Focuspunten

In hoofdstuk 4.2.8 is een overzicht gepresenteerd van de aanwezigheid van de verschillende oorzaken voor weerstand. In dit hoofdstuk worden voor alle oorzaken acties besproken die de evaluator, volgens Taut en Brauns (2003, pp. 259-261), kan ondernemen om de weerstand te doen verminderen.

Per aanwezige oorzaak behandelen we de maatregelen die de literatuur ons biedt. Nadat we alle mogelijke maatregelen hebben bekeken maken we een inschatting van de impact van een maatregel en hoe goed deze voor het BIT te implementeren is. De meest veelbelovende maatregelen zullen de focuspunten van het BIT moeten worden.

5.1.1 Psychological Constructs

Per oorzaak zijn er verschillende strategieën die toegepast kunnen worden om de weerstand tegen evaluaties te laten afnemen. Echter zijn sommige strategieën voor meerdere oorzaken toepasbaar, bijvoorbeeld omdat de oorzaken dicht bij elkaar liggen. Taut en Brauns (2003) bepalen daarom vijf *Psychological Constructs* waar de hierboven genoemde oorzaken voor weerstand tegen evaluaties onder vallen. Ook noemen zij de effecten die de genoemde strategieën zouden moeten hebben.

Met de codering die in de vorige paragraaf is vastgesteld bepalen we de volgende tabel met oorzaken (volgens de benaming zoals die eerder in dit hoofdstuk gebruikt is). We delen elke oorzaak ook in bij één van de vijf *Psychological Constructs* die beschreven zijn door Taut en Brauns (2003). In deze tabel wordt voor de overzichtelijkheid ook de codering voor het aantal ministeries waarbij aanwijzingen voor een oorzaak van weerstand weergegeven, zoals die aan het einde van hoofdstuk 4 gevonden is. In de volgende deelparagrafen bespreken we voor elk van de “Psychological Constructs” de toe te passen strategie en het beoogde effect. Per deelparagraaf bespreken we ook in hoeverre de strategieën toe te passen zijn door het BIT.

Oorzaak	Codering aantal ministeries	Psychological Construct
Aangeleerd verzet	3	Attitudes toward evaluation
Kosten-Baten analyse	4	(Personal) Cost-Benefit Analysis
Macht	1	Power and Conflict
Reactance	2	Control and Reactance
Controle	3	Control and Reactance
Conflict (Competitie)	1	Power and Conflict
Conflict (Samenwerking)	4	Power and Conflict
Performance Feedback	1	Performance Feedback and Self-Esteem
Beeld en Zelfbeeld	1	Performance Feedback and Self-Esteem

Tabel 3: Aanwezigheid oorzaken en bijbehorende Construct

5.2 (Personal) Cost-Benefit Analysis

Een onaantrekkelijke kosten-baten analyse kan op twee manieren aantrekkelijker worden gemaakt: het verlagen van de kosten, en het verhogen van de baten. Het verlagen van de kosten zou worden gedaan door het verlagen van de energie en tijd die de geëvalueerden in het proces moeten stoppen. Het

verhogen van de baten kan gerealiseerd worden door in gesprek te gaan met de te evalueren groep en te bespreken welk belang zij kunnen hebben bij de evaluatie. Het zou namelijk voor kunnen komen dat de baten wel voldoende aanwezig zijn, maar dat de geëvalueerden deze niet zien. Door het inzien dat er meer baten zijn wordt de analyse aantrekkelijker.

Het verlagen van de energie en tijd die geëvalueerden in het proces moeten stoppen is voor het BIT geen handige strategie. Het is vanwege de aard van de BIT-evaluaties erg belangrijk veel informatie te krijgen waarvoor medewerking van het departement is vereist (denk aan interviews). Ook gebruikt het BIT voor haar evaluaties veel documenten zonder welke het BIT geen goed oordeel kan vellen. Wanneer deze documenten nog niet gemaakt zijn kan het veel tijd kosten om de documenten te maken. Echter zijn dit vaak documenten die een departement al zal moeten hebben voor een succesvol project (denk hierbij aan bijvoorbeeld een projectplan of begroting). Het is daarom juist goed dat deze documenten worden aangeleverd aangezien dit de departementen ook verplicht zulke documenten te maken. Ten slotte zou het advies om medewerkers minder tijd te laten investeren in de evaluatie in strijd zijn met andere adviezen (zie subparagraaf “Control and Reactance”) waarin juist wordt aangeraden om medewerkers meer te betrekken in het proces. Een mogelijkheid om de kosten wél te verlagen zou bijvoorbeeld het verminderen van de doorlooptijd van een BIT-toets zijn. Wanneer het departement minder lang op de uitslag van een toets hoeft te wachten, kan het departement ook weer eerder haar taken hervatten zonder bang te hoeven zijn stappen te zetten die door het BIT juist zouden worden afgeraden.

Het verhogen van de baten zal moeilijk gaan. Departementen voeren allemaal hun eigen evaluaties al uit en zien daarom vaak niet de toegevoegde waarde van een extra evaluatie. Ook de lerende functie die een BIT-evaluatie zou moeten hebben heeft weinig waarde voor een departement die (terecht of onterecht) denkt het eigen evaluatieproces in orde te hebben en niet meer te kunnen leren van een externe evaluatie. De departementen die wel denken te kunnen leren van de BIT-evaluatie zien deze waarde al in en daarom zal de kosten-baten analyse bij deze departementen niet de oorzaak zijn van weerstand.

5.3 Power and Conflict

Verzet dat ontstaan is vanuit het gebied “Power and Conflict” kan op meerdere manieren worden voorkomen. De literatuur beschrijft drie acties. Ten eerste kan men anticiperen op de conflicten die ontstaan door de verschillende belangen van verschillende belanghebbenden. Door van tevoren na te denken over om welke redenen deze –conflicten ontstaan en welke rol de evaluator hierin heeft, kunnen conflicten geanticipeerd en voorkomen worden. Ten tweede kan men proberen de nadruk te leggen op de gedeelde doelen. Wanneer er overeenstemming is dat de verschillende partijen hetzelfde doel hebben vermindert het conflict. Ten slotte raadt de literatuur de evaluator aan om goed op de hoogte te zijn van de macht-hiërarchie binnen een organisatie zodat er beter begrip is voor de gevolgen in de machtsstructuur bij het evalueren. Op deze manier kan een evaluator zich beter inleven in de gevolgen die een departement ondervindt ter gevolg van de evaluatie en kan de evaluator hier (waar mogelijk) rekening mee houden.

5.3.1 Conflict

De ingreep om bewust te anticiperen op mogelijke conflictsituaties kan erg nuttig zijn voor het BIT. De noties dat een BIT-evaluatie vaak (te) veel uitloopt geeft een voorbeeld van een conflict dat speelt bij de samenwerking tussen het BIT en de departementen tijdens de BIT-evaluaties. Dit zou aanleiding kunnen geven om te onderzoeken waardoor vertraging en uitloop ontstaat. De oorzaken van dit probleem zouden zowel bij het BIT als bij de departementen kunnen liggen, maar voordat hier iets aan gedaan kan worden moet het probleem wel in kaart gebracht zijn. (zie ook paragraaf 6.4 met aanbevelingen voor vervolgonderzoek). Wanneer deze problemen opgelost worden zal de weerstand uit deze oorzaak afnemen.

5.4 Attitudes toward evaluation

Bij aangeleerd verzet spelen eerdere ervaringen en meningen van anderen een grote rol. Een manier om alle negatieve gevoelens die voorafgaand aan de evaluatie al bestaan weg te nemen, is het praten met de te evalueren groep om te bespreken welke gevoelens zij hebben en waar die zijn ontstaan. Door deze gesprekken kan er extra aandacht uitgaan naar het voorkomen van dergelijke situaties. Wanneer dit niet mogelijk is kan dit gesprek dienen om uitleg te geven waarom de situatie niet te voorkomen valt, waarmee mogelijk begrip kan worden gecreëerd. Door het luisteren naar de problemen die de te evalueren groep ervaart ontstaat er vertrouwen. Ook kan er in deze gesprekken helderheid worden gegeven over het proces waardoor het proces voorspelbaarder wordt. Ook dit creëert vertrouwen, wat er weer voor zorgt dat de groep meer bereid is om samen te werken. Daarnaast is het probleem van aangeleerd verzet een probleem die over een langere tijd van goede samenwerking uit zichzelf begint te verdwijnen. Wanneer steeds meer mensen positieve ervaringen hebben met het BIT zal het aantal negatieve verhalen die worden gedeeld afnemen waardoor het aangeleerde verzet vermindert.

Het BIT kan (zover zij dat nog niet doet) deze opties makkelijk implementeren. De benoemde maatregelen vragen allemaal niet om drastische veranderingen. Het BIT zou kunnen onderzoeken in hoeverre dit bij elk project gebeurt en waar nog verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

5.5 Performance Feedback and Self-Esteem

“Performance Feedback” en “Self-Esteem” verklaren vooral het verzet dat ontstaat bij individuen. Voorgestelde methoden om verzet uit deze oorzaken te verminderen richt zich dan ook vooral op het verplaatsen van de evaluatie van een individu naar het evalueren van de groep waarvan het individu deel uitmaakt. Een beter zelfbeeld zorgt namelijk voor minder angst voor negatieve feedback vanuit evaluaties, waardoor er ook minder reden is tot verzet. Echter houdt het BIT zich ook niet bezig met persoonlijke evaluaties. Het is daarom ook goed te verklaren dat er in dit onderzoek geen bewijs is gevonden voor de aanwezigheid van verzet dat ontstaat is uit dit “Psychological Construct”.

5.6 Control and Reactance

Bij het aanpakken van verzet vanuit “Control and Reactance” is het belangrijk om geëvalueerden te betrekken in de evaluatie en ook heel open te zijn over de opzet en uitvoering van de evaluatie. Het opbouwen van vertrouwen zorgt voor betere samenwerking en het delen van gezamenlijke doelen zorgt voor een betere inzet vanuit de geëvalueerden. Daarnaast zorgt de vrijheid om invloed uit te oefenen op

de evaluatie voor minder Reactance. Ook wanneer de geëvalueerden het gevoel hebben genoeg controle te houden op de manier van evalueren en het opstellen van de conclusie zorgt voor een betere acceptatie van de resultaten van de evaluatie. Ten slotte moet er goed geluisterd worden naar de problemen die belanghebbenden aandragen wanneer ze geëvalueerd gaan worden. Wanneer er goed naar deze problemen geluisterd wordt, kan er ook alles aan gedaan worden om te zorgen dat de problemen die men zag aangepakt worden. Dit zorgt ervoor dat de weerstand die belanghebbenden hebben opgebouwd, vanwege hun problemen met de evaluatie, wordt weggenomen.

Alle bovengenoemde theorieën kunnen nuttig zijn bij het BIT om de geëvalueerde meer het idee te geven controle te hebben over het proces en minder Reactance te laten ontstaan. Hieronder analyseren we welke stappen het BIT zou kunnen zetten op basis van de hierboven genoemde theorieën.

Ten eerste zou het een goede stap voor het BIT zijn om vóór aanvang van een evaluatie met het departement te bespreken welke doelen de evaluatie precies heeft. In dit gesprek kunnen het BIT en het departement ook verwachtingen naar elkaar uitspreken over de resultaten van de evaluatie. Doordat er in dit gesprek dan ook besproken kan worden hoe het onderzoek plaats gaat vinden en het departement haar aandachtspunten heeft kunnen laten merken, zou het departement meer het gevoel hebben controle te hebben over de evaluatie. Daarnaast moet het BIT de klachten adresseren dat er niet goed naar het departement geluisterd wordt in het “hoor-en-wederhoor” gedeelte van de evaluatie. Het is belangrijk om samen met de betrokken departementen uit te zoeken waardoor deze klachten zijn ontstaan en begrip voor elkaars situatie te creëren. Door het niet verwerken van informatie die het departement in het “hoor-en-wederhoor” geeft ontstaat verzet, ongeacht de authenticiteit van de klacht. Het is daarom van belang ook goed erover na te denken hoe een dergelijke situatie opgelost kan worden, wanneer het departement een andere mening dan het BIT heeft over het (concept)verslag. Ten slotte is het belangrijk dat er op de lange termijn vertrouwen ontstaat tussen het BIT en de departementen. Dit is echter iets wat vanzelf zal moeten komen wanneer het BIT de andere adviezen implementeert.

5.7 Conclusie Focuspunten

De literatuur geeft verschillende acties die ondernomen kunnen worden om weerstand te verminderen. Echter komen de oorzaken van de weerstand bij het BIT niet allemaal evenveel voor en zullen de geopperde acties ook verschillen in de hoeveelheid afname van weerstand. Zo komen oorzaken voor weerstand vanuit “Performance Feedback” volgens dit onderzoek niet bij de ministeries voor en het heeft daarom ook weinig prioriteit om aanbevelingen vanuit deze categorie te implementeren. De andere oorzaken zijn wel aan te pakken.

Bij “Cost-Benefit” kan er worden onderzocht hoe de doorlooptijd van een toets kan worden verkleind. Deze doorlooptijd is een *Cost* voor een departement en bij het verminderen van deze *Cost* zal de kosten-baten analyse beter uitvallen wat weer resulteert in minder weerstand. Oorzaken voor weerstand vanuit “Power and Conflict” kunnen verminderd worden door het BIT goed naar haarzelf te laten kijken en proberen te zien waar departementen zich aan zouden kunnen storen in de samenwerking tijdens een BIT-toets. Een goed voorbeeld hiervan is het onderzoeken waardoor uitloop ontstaat bij een BIT-toets en haarzelf hierop te verbeteren. Wanneer er minder uitloop is, zullen de ergernissen bij de ministeries

verminderen en daarmee ook de weerstand tegen de Evaluatie. Ook zal het BIT er goed aan doen om bij aanvang van een evaluatie in gesprek te gaan met de verschillende departementen en hier te spreken over het proces van de evaluatie en daarbij ook te vragen naar pijnpunten die het departement heeft bij de toets. Een evaluatie is alleen nuttig wanneer de resultaten ook worden geaccepteerd en het wegnemen van de pijnpunten van een departement helpt hierbij doordat het departement minder negatief opgesteld staat tegenover de evaluatie. Wanneer belanghebbenden minder negatief zijn over de evaluatie zal er in de toekomst ook minder weerstand ontstaan door aangeleerd gedrag (het overnemen van een andere mening). Deze maatregelen zullen de weerstand vanuit het concept “Attitudes toward evaluation” verminderen. Ook kunnen er in dit gesprek verwachtingen van het BIT en het departement worden uitgesproken, kan er worden besproken hoe het evaluatieproces eruit gaat zien en kan het BIT de departementen toestaan om eventuele aanpassingen aan dit proces aan te dragen. Hierdoor ontstaat er bij de departementen meer het gevoel controle te hebben over het proces. Naarmate departementen dit gevoel meer ervaren zal de weerstand vanuit het gebied “Control and Reactance” afnemen. Het is daarom ook belangrijk de klachten te adresseren dat er niet naar het departement wordt geluisterd in het “hoor-en-wederhoor”-gedeelte van de evaluatie, aangezien dit juist voor een minder gevoel van controle zorgt.

6. Conclusies, aanbevelingen, discussie en vervolgonderzoek

6.1 Conclusies

In deze paragraaf zullen we de onderzoeksvraag proberen te beantwoorden door de deelvragen uit paragraaf 1.3.1 één-voor-één te behandelen.

6.1.1 Deelvragen

Deelvraag 1: Worden alle BIT-waardige projecten aangemeld bij het BIT en zijn er indicaties om hieraan te twijfelen?

Door een gebrek aan een harde deadline voor de aanmelding van projecten bij het BIT is het lastig een oordeel te vellen op de vraag of alle BIT-waardige projecten worden aangemeld. Er kan pas worden geconstateerd dat een project zich niet aan de afspraken rondom aanmelding bij het BIT heeft gehouden zodra het project is afgerond, vanwege het gebrek van deze harde deadline. Wél vallen er een aantal projecten op het Rijks ICT-Dashboard op vanwege hun grote uitgaven of verre vorderingen in het project, zonder dat deze is getoetst door het BIT. Het komt dan ook meerdere keren voor dat een project al meer dan €5 miljoen -soms zelfs €10 miljoen- heeft uitgegeven voordat het BIT de risico's van dit project in kaart heeft kunnen brengen. Het is dan ook erg opvallend dat een project zoveel geld kan uitgeven terwijl het BIT juist geïntroduceerd is om de verspilling door risicovolle en kansarme projecten te verminderen door de projecten boven de €5 miljoen hierop te toetsen. Wanneer projecten dit geld nog steeds uit kunnen geven zonder getoetst te worden gaan men voorbij aan dit idee. In paragraaf 4.1 staat deze vondst uitgebreider beschreven en worden voorbeelden van opvallende projecten gegeven.

Deelvraag 2: Welke oorzaken geeft de literatuur voor verzet bij evaluaties?

Taut en Brauns (2003) beschrijven acht verschillende oorzaken voor verzet bij evaluaties:

- Aangeleerd verzet
- Kosten-Baten Analyse
- Macht
- Reactance
- Controle
- Conflict
- Performance Feedback
- Beeld en zelfbeeld

Een uitgebreide uitleg wat elk van deze oorzaken betekent is gegeven in hoofdstuk 2.

Deelvraag 3: Hoeveel verzet bestaat er bij de ministeries?

De genoemde oorzaken komen in verschillende hoeveelheden voor bij de ministeries. De meest voorkomende oorzaken zijn “Kosten-Baten Analyse”, “Conflict (Samenwerking)”, “Aangeleerd verzet” en “Controle”. Paragraaf 4.2 beschrijft de resultaten van de interviews waarop het beantwoorden van deze deelvraag is gebaseerd.

Deelvraag 4: Op welke manieren kan de eventuele weerstand bij de ministeries verminderd worden?

Het BIT zou kunnen proberen de “kosten” voor een departement te verminderen, of de baten van de toets te verhogen. Dit vermindert weerstand vanuit een negatieve kosten-baten analyse. Zo kan het BIT bijvoorbeeld onderzoeken of de doorlooptijd van een toets verkort kan worden. Ook kan het BIT uitzoeken waardoor uitloop ontstaat in deze toets. Daarnaast kan het BIT de weerstand bij de ministeries verminderen door voor aanvang van een project in gesprek te gaan met het ministerie en daarbij te bespreken hoe het proces eruit ziet, welke pijnpunten het departement ervaart en kan overwegen om het proces aan te passen om het ministerie minder weerstand te laten ervaren. Een uitgebreide onderbouwing waarom deze acties bij kunnen dragen aan het verminderen van weerstand is te lezen in hoofdstuk 5.

6.1.2 Beantwoording onderzoeksvraag

Met het beantwoorden van de deelvragen kunnen we de onderzoeksvraag beantwoorden:

Worden alle BIT-waardige projecten conform verplichting aangemeld bij het BIT, welke oorzaken zouden een rol kunnen spelen in het ontstaan van weerstand tegenover de BIT-toets en hoeveel komen deze oorzaken voor?

Projecten met een ICT-budget groter dan vijf miljoen worden aangemeld conform verplichting maar het is in sommige gevallen dubieus of de manier waarop dit gebeurt de juiste is (zie de beantwoording van deelvraag 1 in paragraaf 6.1.1). Er zijn verschillende oorzaken gevonden waardoor weerstand kan ontstaan en deze komen in verschillende mate voor bij de departementen, waarbij oorzaken die ontstaan uit de gebieden “Kosten-Baten Analyse”, “Conflict(Samenwerking)”, “Aangeleerd verzet” en “Controle” het meeste voorkomen met meerdere ministeries die voor elk van deze gebieden indicaties gaf hier weerstand vanuit te ontwikkelen.

6.2 Aanbevelingen

Allereerst zou het BIT er heel erg goed aan doen om een harde grens voor het aanmelden van projecten in te (laten) stellen in het handboek Portfoliomanagement. Wanneer er een harde grens is voor het aanmeldmoment van een project kan er goed op toegezien worden dat projecten daadwerkelijk op tijd worden aangemeld bij het BIT. Dit is naar mijn idee de meest belangrijke stap die gezet moet worden. Op het moment is het handboek Portfoliomanagement niet duidelijk op dit punt waardoor het lastig hard te maken is dat departementen zich niet aan de afspraken houden. Het zou op deze manier ook veel makkelijker moeten worden om te zien welke projecten aangemeld moeten worden maar nog niet aangemeld zijn. Ik raad hierbij een situatie aan waarbij de verantwoordelijke binnen een departement aan het begin van een project moet beslissen of het een “groot” project (meer dan €5 miljoen) of een “klein” project (minder dan €5 miljoen) gaat worden. Wanneer er gekozen wordt voor een “klein” project is er ook slechts een budget van €5 miljoen beschikbaar, en kan er geen extra budget aangevraagd worden. Hierdoor zouden projecten die in de buurt komen van deze grens extra goed na moeten denken of ze wel echt als “klein” project door willen gaan, met het risico niet genoeg budget te

hebben. Verder zal elk “grote” project eerst bij het BIT aangemeld moeten worden. Op deze manier kunnen er geen projecten meer zijn die te veel geld uitgeven voordat ze getoetst zijn door het BIT.

Verder zou het BIT er goed aan doen te onderzoeken wat zij kunnen doen om uitloop van een toets te voorkomen. Er zullen ook BIT-toetsen zijn waarbij de uitloop veroorzaakt wordt door het departement zelf, maar door in ieder geval alle oorzaken van uitloop binnen het BIT weg te nemen kan het vervelende gevoel van onzekerheid over uitloop worden weggenomen waardoor ook het gevoel van weerstand jegens de BIT-toetsen afnemen.

Ten slotte kan er veel weerstand weggenomen worden wanneer de departementen meer het gevoel hebben inspraak en invloed op het proces te hebben. Hiervoor kan het BIT voor aanvang van een project alle pijnpunten van het departement doorspreken en kijken of het proces aangepast kan worden om deze pijnpunten weg te nemen.

6.3 Discussie

Na deze aanbeveling is het belangrijk om het onderzoek objectief te beoordelen op accuraatheid en tekortkomingen. In deze paragraaf bespreken we de grootste aandachtspunten die meegenomen moeten worden wanneer er keuzes worden gemaakt op basis van dit onderzoek.

6.3.1 Aannee literatuur

De gevonden literatuur bespreekt de psychologische redenen waarom individuen weerstand kunnen ontwikkelen tegen evaluaties. Ik neem hierbij aan dat weerstand tegen evaluaties bij organisaties hetzelfde werkt als bij individuen, aangezien deze organisaties bestaan uit mensen, en deze mensen zich als onderdeel van een organisatie verbonden voelen. Dit is echter niet bewezen en het moet daarom ook genoemd worden dat de resultaten en aanbevelingen wel op deze aanname gebaseerd zijn.

6.3.2 Betrouwbaarheid interviews

In dit onderzoek zijn de interviews de belangrijkste bron van informatie geweest voor het identificeren van weerstand bij de departementen. Echter is het de vraag of voor alle oorzaken van weerstand geldt dat het houden van interviews de juiste methode van informatieverzameling is. Zo zijn er bijvoorbeeld bij de gebieden “Macht”, “Performance Feedback” en “Beeld en Zelfbeeld” geen aanwijzingen gevonden om te kunnen concluderen dat er weerstand bestaat uit deze gebieden. Voor deze onderwerpen is het soms ook niet gelukt (genoeg) goede objectieve vragen op te stellen en daarom kunnen er aan deze gebieden geen harde conclusies worden verbonden. Ook is het onaannemelijk dat de CIO's van de verschillende ministeries het zouden aangeven als er wél weerstand vanuit deze gebieden zou zijn, omdat dit bijvoorbeeld zou onprofessioneel zou kunnen overkomen. Hoewel het houden van interviews vanwege de mogelijkheid om door te vragen zeker een goede keuze is om problemen op te sporen, heeft het wel als nadeel dat er mogelijk informatie niet gedeeld wordt die op een andere manier misschien wel aan het licht was gekomen. Het is daarom niet zeker of de gevonden resultaten wel volledig zijn.

6.3.3 Taalbarrière

Veel van de literatuur is in het Duits geschreven, een taal die ik niet machtig ben. Hoewel er veel tijd gespendeerd is aan het vertalen van deze stukken en het begrijpen van wat er geschreven stond blijft er het gevaar dat door deze taalbarrière de uitleg van de literatuur niet volledig accuraat is. Hoewel ik vermoed dat de mogelijke fouten weinig tot geen invloed zullen hebben op dit onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen, is het voor de transparantie van dit onderzoek wel noodzakelijk om dit te melden.

6.3.4 Verouderde data en onzichtbare projecten

Voor het vinden van opvallende projecten is het Rijks ICT-dashboard gebruikt. Ministeries zetten de meest recente data van hun projecten op dit dashboard. Echter zijn de ministeries slechts verplicht dit éénmaal per jaar bij te werken en bij grote veranderingen in het project, wat vaak betekent dat ministeries alleen op 31 december hun gegevens bijwerken als er geen grote veranderingen plaatsvinden. Hoewel de ministeries vrij zijn vaker dit dashboard bij te werken gebeurt dit in de praktijk niet vaak. De gegevens die daarom gebruikt zijn in paragraaf 4.1 zijn daarom ook mogelijk niet volledig accuraat omdat deze gegevens mogelijk verouderd zijn. Daarnaast zijn er volgens het BIT aanwijzingen dat er zelfs projecten zijn die ook niet op het Rijks ICT-dashboard worden geplaatst. Omdat deze eventuele projecten niet met een goede bron te vermelden zijn, zijn ze buiten de scope van dit onderzoek gelaten. Echter zou het dus wel zo kunnen zijn dat de lijst met opvallende projecten groter is dan wat er uit dit onderzoek gebleken is.

6.4 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek en de aanbevelingen kunnen meerdere vragen oproepen die een vervolgonderzoek waard zijn. Zo wordt er bijvoorbeeld aanbevolen om een harde grens in te stellen voor het aanmelden van projecten bij het BIT. Hoe deze harde grens ingesteld kan worden en welke gevolgen dat heeft voor de projecten is een interessante onderzoeksvraag. Ook de onderzoeksvragen hoe de doorlooptijd verminderd kan worden of waardoor uitloop ontstaat en hoe dit tegen te gaan is, zijn interessant voor het BIT om te beantwoorden. Hiermee kan het BIT haar eigen proces optimaliseren en daarmee ook weerstand wegnemen (zie paragraaf 5.3.1 over “Conflict”). Ten slotte is het altijd goed om terug te kijken op veranderingen die plaats hebben gevonden naar aanleiding van onderzoeken, en kan het BIT in de toekomst evalueren hoeveel invloed bepaalde maatregelen hebben gehad op het aanmelden van projecten bij het BIT. Potentiële onderzoeksvragen zijn dan ook:

- “Hoe kan er een striktere grens worden opgesteld voor het aanmelden van projecten bij het BIT?”
- “Hoe kan de doorlooptijd van een BIT-toets verkleind worden?”
- “Waardoor ontstaat uitloop bij een BIT-toets en hoe kan dit voorkomen worden?”
- “Welk effect hebben veranderingen in het toets-proces van het BIT gehad, en zijn deze effecten positief geweest op het aanmelden van projecten bij het BIT?”

7. Bibliografie

- Abma, T. A., & Widdershoven, G. A. (2008). Evaluation and/as Social Relation. *Evaluation*, 209-225.
- Atkinson, J. (1964). *An Introduction to Motivation*. Princeton: Van Nostrand.
- Bandler, R. (1968). Self-observation as a Source of Pain. *Journal of Personality and Social Psychology*, 205-209.
- Binnenlands Bestuur. (2017, november 1). *Invoering 'sleepwet' uitgesteld tot 1 mei*. Opgeroepen op november 14, 2017, van Binnenlands Bestuur: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/invoering-wiv-uitgesteld-tot-1-mei.9574224.lynkx>
- Blok, S. A. (2015, januari 30). Betreft: Eindrapport Tijdelijke commissie ICT-projecten. Den Haag.
- Blok, S. A. (2015). *Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst*. Den Haag.
- Blok, S. A. (2015, juli 10). *Instellingsbesluit tijdelijk Bureau ICT-toetsing*. Den Haag.
- Blok, S. A. (2017, januari 20). Betreft: Eerste evaluatie Toezichtsraad BIT. Den Haag.
- Brehm, S., & Brehm, J. (1981). *Psychological reactance: a theory of freedom and control*. New York: Academic Press.
- Bureau ICT-toetsing. (sd). *Schema Toetsproces*. Opgeroepen op november 16, 2017, van Bureau ICT-toetsing: <https://www.bureauicttoetsing.nl/toetsproces/schema-toetsproces>
- California State University, Chico. (2010, September 17). *Evaluating Information - Applying the CRAAP Test*. Opgehaald van California State University Chico: https://www.csuchico.edu/lins/handouts/eval_websites.pdf
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (sd). *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017*. Opgeroepen op november 14, 2017, van Eerste Kamer der Staten-Generaal: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34588_wet_op_de_inlichtingen_en
- Elias, T., Ulenbelt, P., Fokke, M., Bruins Slot, H., & van Meenen, P. (2015). *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*. Den Haag.
- Fischer, L., & Wiswede, G. (1997). *Grundlagen der Sozialpsychologie*. München: Walter de Gruyter GmbH & Co KG.
- Herkner, W. (1991). *Lehrbuch Sozialpsychologie*.
- Informatiebeveiliging Nederland. (2017, juli 12). *Nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) 1 januari 2018 in werking*. Opgeroepen op november 14, 2017, van Informatiebeveiliging Nederland: <https://informatiebeveiliging.nl/nieuws/nieuwe-wet-op-de-inlichtingen-en-veiligheidsdiensten-wiv-1-januari-2018-in-werking/>

Johnson, J. (2011). Benefit-Cost Analysis - An Overview.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015, juli 02). *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in consultatie*. Opgeroepen op maart 7, 2017, van Rijksoverheid - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Nieuws: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/nieuws/2015/07/02/wet-op-de-inlichtingen-en-veiligheidsdiensten-in-consultatie>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016, oktober 28). *Gemoderniseerde Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: extra bescherming veiligheid én privacy*. Opgeroepen op maart 7, 2017, van Rijksoverheid - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Nieuws: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/nieuws/2016/10/28/gemoderniseerde-wet-op-de-inlichtingen-en-veiligheidsdiensten-extra-bescherming-veiligheid-en-privacy>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016, december 16). Handboek Portfoliomanagement Rijk voor projecten met een ICT-component van ten minste €5 miljoen. (6.02). Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016, april 15). *Modernisering Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: goede balans tussen veiligheid en privacy*. Opgeroepen op maart 7, 2017, van Rijksoverheid - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Nieuws: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/nieuws/2016/04/15/modernisering-wet-op-de-inlichtingen-en-veiligheidsdiensten-goede-balans-tussen-veiligheid-en-privacy>

Pruitt, D., & Rubin, J. (1986). *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. New York: Random House.

Rijks ICT-dashboard. (sd). *BopA Friesland*. Opgeroepen op november 15, 2017, van Rijks ICT-dashboard: <https://www.rijksictdashboard.nl/projecten/323481>

Rijks ICT-dashboard. (sd). *IH Release 2016.3*. Opgeroepen op november 15, 2017, van Rijks ICT-dashboard: <https://www.rijksictdashboard.nl/projecten/301038>

Rijks ICT-dashboard. (sd). *Innen op Aangifte*. Opgeroepen op november 15, 2017, van Rijks ICT-dashboard: <https://www.rijksictdashboard.nl/projecten/408218>

Rijks ICT-dashboard. (sd). *KOERS*. Opgeroepen op november 15, 2017, van Rijks ICT-dashboard: <https://www.rijksictdashboard.nl/projecten/293973>

Rijks ICT-dashboard. (sd). *Prog. Cloudwerkplek: Continuïteit Werkplekdiensten*. Opgeroepen op november 15, 2017, van Rijks ICT-dashboard: <https://www.rijksictdashboard.nl/projecten/416140>

Rijks ICT-dashboard. (sd). *Prog. Cloudwerkplek: Vernieuwing Werkplekdiensten*. Opgeroepen op november 15, 2017, van Rijks ICT-dashboard: <https://www.rijksictdashboard.nl/projecten/416225>

Rijks ICT-dashboard. (sd). *Programma Dienstverlening Instellingen (PDI)*. Opgeroepen op november 15, 2017, van Rijks ICT-dashboard: <https://www.rijksictdashboard.nl/projecten/412459>

Rijks ICT-dashboard. (sd). *Programma Erfgoed Digitaal*. Opgeroepen op november 15, 2017, van Rijks ICT-dashboard: <https://www.rijksictdashboard.nl/projecten/297592>

Rijks ICT-dashboard. (sd). *Rijgeschiktheid aan het stuur*. Opgeroepen op november 15, 2017, van Rijks ICT-dashboard: <https://www.rijksictdashboard.nl/projecten/404973>

Rothblum, E. (1990). Fear of Failure: the Psychodynamic, Need Achievement, Fear of Success, and Procrastination Models. In H. Leitenberg, *Handbook of Social and Evaluation Anxiety* (pp. 497-537). New York: Plenum Press.

Taut, S., & Brauns, D. (2003, July 1). Resistance to Evaluation - A Psychological Perspective. *Evaluation*, 9(3), 247 - 264.