

Methodologische verantwoording

Bijlage behorende bij de publicatie Focus op digitaal thuiswerken.

Wat is een focusonderzoek?

Een focusonderzoek is een type onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat zich onderscheidt van reguliere onderzoeken door een aanzienlijk kortere doorlooptijd (circa 3 maanden), aansluiting bij de actualiteit en een bondige, feitelijke publicatie zonder aanbevelingen.

Tussen juli en oktober 2020 deden wij een focusonderzoek naar het gebruik van ICT-middelen voor samenwerking op afstand door Rijksambtenaren van ministeries en hoge colleges van staat.

De feitelijke bevindingen in het onderzoek zijn afgestemd met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (CIO-Rijk) en de bij verschillende departementen en hoge colleges van staat geïnterviewde medewerkers.

Vraagstelling

Welk ICT-middelen worden, aanvullend op netwerkschijf en e-mail, binnen het Rijk gebruikt voor communicatie en samenwerking op afstand en in hoeverre is er beleid voor het gebruik geformuleerd en geïmplementeerd?

Deze vraag is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- Welke ICT-middelen worden, los van e-mail en netwerkschijf, binnen het Rijk zoal gebruikt voor communicatie en samenwerking op afstand?
- Welk beleid hanteert het Rijk voor gebruik van deze ICT-middelen en wie bepaalt wat het beleid is?
- Hoe wordt dit beleid gecommuniceerd en in hoeverre werken medewerkers conform het beleid?
- In hoeverre is het beleid helder, consistent en volledig?
Wat zijn de redenen voor ambtenaren en bewindspersonen om, al dan niet in lijn met het beleid, gebruik te maken van deze ICT-middelen?
- Wat zijn de risico's en de voordelen bij gebruik van deze ICT-middelen?

Scope

Onder 'het Rijk' scharen we de ministeries (inclusief agentschappen, toezichts- en uitvoeringsorganisaties), de hoge colleges van staat (Eerste en Tweede Kamer, Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman) en de bewindspersonen van de departementen.

Onder ‘beleid’ vatten we alle geldende voorschriften, afspraken, adviezen, ge- en verboden rondom ICT voor communicatie en samenwerking.

Operationalisering onderzoeksvragen

Aanpak enquête

Een online enquête vormde input voor het beantwoorden van deelvragen 1, 2b, 2c en 3a. Deze enquête kon ingevuld worden tussen 20 juli en 31 augustus 2020. Een oproep om deel te nemen aan de enquête is breed uitgezet via Rijksportaal, het intranet van het ministerie van Defensie, en de online community OnsCommunicatieRijk. Dit leverde 1.761 reacties op, wat neerkomt op 1% van alle Rijksambtenaren. Bij een statistisch ideale spreiding zou dus per organisatie 1% van de ambtenaren hebben deelgenomen aan onze enquête. De werkelijke verdeling (laatste kolom van onderstaande tabel) laat zien dat de uiterste afwijking hierbij zitten bij het ministerie van Algemene Zaken (4,1%) en het Ministerie van Financiën (0,3%). De hoge respons en de brede spreiding ervan maakte dat de enquête-resultaten een prominentere plek in onze rapportage kregen.

Organisatie	Respondenten	% van totaal	totaal fte (2019)	% respondenten t.o.v. fte
Algemene Zaken	14	1%	338	4,1%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	267	15%	10.431	2,6%
Buitenlandse Zaken	109	6%	2.905	3,8%
Defensie	468	27%	64.081	0,7%
Economische Zaken en Klimaat	129	7%	7.366	1,8%
Financiën	109	6%	30.927	0,4%
Infrastructuur en Waterstaat	54	3%	12.826	0,4%
Justitie en Veiligheid	178	10%	29.343	0,6%
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	29	2%	2.956	1,0%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	139	8%	4.684	3,0%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	91	5%	3.291	2,8%
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	108	6%	4.803	2,2%
alle hoge colleges van staat	49	3%	1.557	3,1%
Geen antwoord	17	1%		
Totaal	1.761	100%	175.508	1,0%

Het invullen van enquête was vrijwillig en anoniem. Wij vroegen alleen bij welke organisatie iemand werkt om inzicht te krijgen in de spreiding van de reacties. Hiermee verkleinden we het risico op sociaal-wenselijke antwoorden. Het begrip ‘vertrouwelijk’ hebben we bewust niet geconcretiseerd naar bijvoorbeeld de rubriceringsniveaus van het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013 (VIRBI 2013) omdat niet alle ambtenaren bekend zijn met deze begrippen.

Na iedere serie van gesloten vragen, gaven we de respondenten de mogelijkheid om hun antwoorden nader toe te lichten in open vragen. Iets minder dan een derde van alle respondenten maakten gebruik van de mogelijkheid om hun antwoord toe te lichten. We hebben deze antwoorden gesorteerd naar thema en diverse antwoorden als quotes opgenomen in de rapportage. Hierbij hebben we voor de leesbaarheid soms spelfouten gecorrigeerd en quotes ingekort zonder gebruik van markeringen als '(...)'. Tevens hebben we specifieke termen die een quote herleidbaar zouden maken tot een ministerie veralgemeniseerd.

We zullen de enquêteantwoorden publiceren als open data. Hierbij hanteren we de richtlijnen rondom *responsible statistical disclosure* van de Algemene Rekenkamer. De open antwoorden zullen daarom niet openbaar gemaakt worden.

Aanpak interviews

Voor verdere verdieping en een antwoord op deelvraag 3b voerden we interviews met *Chief Information Officers (CIO's)*, *Chief Information Security Officers (CISO's)* en medewerkers van *CIO-Offices* en *CIO-Rijk*, omdat zij goed op de hoogte zijn van (het beleid bij) het gebruik van samenwerkings-ICT in hun organisatie. We voerden de interviews aan de hand van de volgende vragen:

- Wat is uw beeld bij het gebruik van IT middelen voor samenwerking op afstand binnen uw ministerie?
- Heeft u een beeld bij het daadwerkelijke gebruik (bijv. door monitoring) en de financiële aspecten?
- Hoe stuurt u op het gebruik en houdt u rekening met eventuele decentrale invulling (bijv. agentschappen, uitvoeringsorganisaties) en rijksbrede kaders (CIO Rijk, NCSC)?
- Wat zijn bij uw ministerie de belangrijkste aandachtspunten (kansen en risico's) bij het gebruik van de IT middelen en de communicatie daarover?

Binnen de korte doorlooptijd van een focusonderzoek konden wij niet bij alle organisaties die onder de reikwijdte van dit onderzoek vielen gesprekken voeren. We hebben daarom gekozen voor ministeries die door hun bijzondere taken extra eisen hadden voor hun informatiebeveiliging. We hebben gesproken met ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het Ministerie van Defensie en de Raad van State.

Verdere invulling onderzoeksvragen 2 en 3: beleid en uitvoering

Ieder ministerie is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van zijn eigen departement. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan na overleg kaders vaststellen ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering en de informatiesystemen van de ministeries (coördinatie besluit).

Toen in maart alle ambtenaren tamelijk abrupt thuis gingen werken, is er bij het Ministerie van BZK een crisisteam geformeerd. Inmiddels is genoemd crisisteam overgegaan in de

Stuurgroep Rijksdienst 2022. CIO-rijk heeft geïnventariseerd wat de stand van zaken was bij de verschillende departementen, via de diverse CIO's, met betrekking tot het thuiswerken/werken op afstand. Onder penvoerderschap van het CIO-Rijk wordt het borgen en bestendigen van het thuiswerken vastgelegd in het 'Ambitiedocument Rijksdienst 2022'. Dit document wordt in het najaar van 2020 te besluitvorming neergelegd bij de ICBR.

Communicatie van het beleid valt ook onder de afzonderlijke ministeriële verantwoordelijkheid. Er is geen eenduidige manier van communiceren, het varieert van mondeling tot e-mails tot intranet. Onze opzet om uit te zoeken op welke momenten het beleid in 2020 is gecommuniceerd hebben we daarom omgedraaid in hoe is het beleid ontvangen door de gebruiker. In de enquête zijn vragen gesteld over de communicatie van het beleid, de bekendheid met het beleid en de naleving van het beleid. Eigen onderzoek naar de berichtgeving op het Rijksintranet bevestigden de via de enquête opgehaalde beelden. Op basis van de interviews en eigen onderzoek op Rijksportaal constateerden we de inconsistenties en onvolledigheid in het beleid. Hierbij maakten we ook gebruik van de resultaten van de enquête (waarin we vragen of respondenten het beleid kennen en begrijpen). We koppelden aan de criteria volledigheid, helderheid en consistentie geen norm aan anders dan 'common sense'. Kritische bevindingen of conclusies worden kwalitatief onderbouwd, de antwoorden van respondenten in de 'vrije velden' van de enquête hielpen hierbij.

Om uit te vinden in hoeverre het beleid consistent wordt opgelegd, hebben we in onze gesprekken met de departementale CIO's/CISO's gevraagd welke ICT-middelen door bewindspersonen gebruikt worden, welk beleid voor hen geldt en hoe dit aan hen kenbaar is gemaakt.

Voor het in kaart brengen van de risico's en kansen hebben we in de eerste plaats geput uit de interviews. Daarnaast hielp ook literatuur of het fenomeen *shadow-IT*¹ en de open vragen uit de enquête.

1 ICT die binnen organisaties in gebruik is maar niet beheerd wordt door de ICT-afdeling.