



CIO-oordeel PLOOI

Versie 1.0

Datum 18 januari 2022
Status Definitief

Inleiding

De Wet open overheid (Woo), op 5 oktober 2021 aangenomen door de Eerste Kamer, treedt 1 mei 2022 in werking. De Woo stelt verplicht dat alle overheidsorganisaties, zoals genoemd in de Woo, hun openbaar te maken informatie via PLOOI (Platform Open Overheidsinformatie) toegankelijk maken. Om dit te realiseren loopt er bij BZK het gelijknamige programma PLOOI. PLOOI bestond als programma ook al voor vaststelling van de Woo, in een minder intensieve vorm, en is na de vaststelling een deelprogramma geworden van het Programma Implementatie Woo. Programma PLOOI richt zich op de derde lijn van dit programma, de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie via de webapplicatie PLOOI bij KOOP. Daarbij zijn twee deeltrajecten te onderscheiden, een ICT-traject (doorontwikkeling en beheer van de webapplicatie PLOOI, uitvoering door KOOP) en een implementatietraject (facilitering, fasering, communicatie, regelgeving, uitvoering door BZK/KOOP/RDDI/koepels).

PLOOI heeft vier doelen:

1. Via een robuuste, goed beheerde en goed beveiligde webapplicatie is alle openbaar te maken overheidsinfo voor eenieder op één plek beschikbaar;
2. De webapplicatie biedt een gebruikersvriendelijke zoekfunctionaliteit en maakt hergebruik van informatie mogelijk;
3. Alle overheden maken - op zo kort mogelijke termijn - hun openbaar te maken informatie via een gebruikersvriendelijke aanleverprocedure op die ene plek beschikbaar;
4. De webapplicatie wordt breed benut en beoordeeld als gebruikersvriendelijk, nuttig en betrouwbaar door de beoogde groepen gebruikers en door aanleverende overheden zelf.

De recente verplichting in de wet om op PLOOI aan te sluiten heeft tot grote druk geleid bij PLOOI (daarvóór was gebruik vrijwillig). Alle 1000+ organisaties zullen aan moeten sluiten, gaandeweg zullen ook steeds meer documentcategorieën daarbij openbaar moeten worden gemaakt. De basisversie van de webapplicatie PLOOI, in maart 2021 live gebracht, was hiermee ontoereikend. Ook kwamen er aanvullende eisen voor de kerndepartementen, voortkomend uit de toeslagenaffaire. Het Kabinet heeft begin 2021 besloten om per 1 juli 2021 de onderliggende beslisnota's bij Kamerstukken openbaar te laten maken door de kerndepartementen, en uiteindelijk zal dat bij PLOOI gebeuren. Hier is een afzonderlijk traject voor ingezet, maar aansluiting op PLOOI staat in scope. Dat houdt een verzwaring in en heeft geleid tot een herijking en intensivering, in de vorm van versnelling in realisatie en implementatie, verzwaring van de techniek, versnelde verbetering van de zoekmogelijkheden, ophogen van de capaciteit en uitbreiding van het programma. De begroting is aanzienlijk opgehoogd (van bijna 5 miljoen tot ruim 28 miljoen). Dit CIO-oordeel richt zich op het verzwarde programma PLOOI.

1 Samenvattend beeld en CIO-oordeel

1.1 Samenvattend beeld

Uit de analyse komt het volgende beeld. Er zijn nog vragen over de interpretatie van de vastgestelde Woo in relatie tot de overige informatiewetten (zoals de Archiefwet). De visie op de implementatie van de Woo is nog onvoldoende beschreven en besproken met het veld. De implementatiestrategie is niet met de stakeholders opgesteld. Ondertussen leidt de hoge druk op het snel moeten implementeren van de Woo tot een aanpak bij PLOOI waarin architectuurkeuzes snel worden vastgelegd en zijn eerder afstemde architectuurkeuzes in korte tijd losgelaten. De implementatie van de Wet open overheid gaat verder dan alleen het leveren van een digitale infrastructuur (PLOOI): Het behelst ook het aanpassen van de processen en systemen bij de 1000+ overheden. PLOOI loopt met de implementatiestrategie waarin de stakeholders onvoldoende zijn meegenomen het risico draagvlak te verliezen en ICT-keuzes te maken die het moeilijk kunnen maken voor de stakeholders om aan te sluiten. Dit kan de uiteindelijke resultaten in gevaar brengen. De besturing is nog onvoldoende werkzaam opgezet, veel overleg vindt buiten de programmastructuur plaats. De recent gemaakte planning is te optimistisch, nog niet compleet en ook nog te weinig gevalideerd op de impact bij en mogelijkheden van de stakeholders. De uitgangspunten bij de architectuurdiscussie zijn vooral het resultaat van het kiezen voor beheersing en snelheid bij KOOP en nemen een voorschot op een aantal nog onbesliste vraagstukken over interpretatie van de wet en haalbaarheid bij implementatie. De aannames bij de zoektechnologie in relatie tot de behoeften van de gebruikers zijn nog ongevalideerd en te vroeg vastgesteld, waardoor niet aannemelijk te maken is dat al deze functionaliteit ook meerwaarde gaat hebben.

1.2 CIO-oordeel

Een centraal advies uit dit CIO-oordeel is om op korte termijn de visie op de implementatie van de Woo te bepalen alsook de implementatiestrategie. Beslecht zo snel mogelijk de discussies over de interpretatie van de Woo in relatie tot de overige informatiewetten. Behoud echter de snelheid en de pragmatiek bij het programma. Ga daarom door met de gekozen aanpak maar beperk hierbij de activiteiten van de ontwikkelteams tot no-regret-stappen, die breed overtuigend zijn. Realiseer met kleine en haalbare stappen, en met veel oog voor (eind)gebruikers. Diep parallel hieraan in de eerste helft van 2022 alsnog de analyses uit van de uitgangspunten, in afstemming met stakeholders (voor inzicht in impact, haalbaarheid, draagvlak, effecten op de resultaten en op de toekomst, enz.). Pas de aanpak aan op de uitkomsten van deze analyses. Het bestuurlijke deel en het programmamanagement vragen daarbij nog een duidelijkere organisatie (b.v. minder in gremia buiten het programma werken) en beheersing. Het CIO-oordeel is om door te gaan met het programma, met verwerking van de adviezen die hieronder zijn gegeven.

2 Aard en opzet van het CIO-oordeel

Een CIO-oordeel is bedoeld om in verschillende stadia van een project of programma (van idee, initiatie tot uitvoering en afronding) risico's te belichten, en te bepalen in hoeverre de risico's voldoende worden beheerst. Ook is het bedoeld om belangrijke adviezen te geven die de kans van slagen van het programma verhogen. In de verschillende stadia zijn daarbij verschillende aspecten belangrijk. Een CIO-oordeel is een advies dat wordt afgegeven volgens de afspraken van het CIO-stelsel van het Rijk (zie Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021).

Twee vragen zijn daarbij initieel leidend:

- Streeft het project een helder doel na of lost het een probleem op?
- Is het project zo ingericht dat er vertrouwen is dat het doel ook wordt gehaald?

Het oordeel van de CIO richt zich daarbij standaard op organisatie en governance, kosten en risico's, de departementale projectenportfolio, rijksbrede en departementale architectuur en standaarden, projectbeheersingsmethodieken, externe kwaliteitstoetsen, privacyaspecten en beveiligingsaspecten. Bij de analyse van het programma of project wordt gebruik gemaakt van het toetskader CIO BZK waarin deze aspecten met een uitgebreidere kaderstelling zijn uitgediept. Dit toetskader is langsgelopen voor het programma PLOOI. Hierna is er een focus gelegd op aantal themagebieden die in de huidige fase het meeste relevant zijn. Dit CIO-oordeel is daar de uitwerking.

Met het programmamanagement van PLOOI is voorafgaand aan dit CIO-oordeel sinds ongeveer half 2019 divers overleg gevoerd over de opzet en voortgang van het programma. Dat heeft tot een aantal tussentijdse adviezen aan de opdrachtgever geleid. Deze adviezen betroffen de situatie van vóór de herijking van PLOOI. De recente herijking, gestart in Q3 2021, heeft de meerjarige begroting van PLOOI verhoogd tot boven 5 miljoen (€ 28.050.760). Daarmee valt PLOOI binnen de marges voor het afgeven van een CIO-oordeel.

3 Bevindingen en adviezen

3.1 Visie en implementatiestrategie

De visie implementatie van de Woo en de implementatiestrategie zijn onvoldoende beschreven en besproken met het veld.

Advies

- Bepaal de visie en implementatiestrategie en betrek daarbij de stakeholders.

3.2 Interpretatie Woo en informatiewetgeving

De discussie over de interpretatie van de Woo in relatie tot de overige informatiewetten is op cruciale onderdelen nog niet beslecht.

Bijvoorbeeld de archiefwettelijke status van documenten die naar PLOOI worden gestuurd is nog niet voldoende helder. Ook roept de verhouding met de Wet Hergebruik Overheidsinformatie vragen op.

Advies

- Beslecht zo snel mogelijk de discussies over de interpretatie van Woo en de overige informatiewetgeving.

3.3 Zakelijke rechtvaardiging

De zakelijke rechtvaardiging moet aangevuld worden met kosten en baten voor de beslisnota's en de intensiveringen, verzwaringen en uitbreidingen van de zoektechnologie bij de webapplicatie PLOOI.

De zakelijke rechtvaardiging van PLOOI is met de vaststelling van de Woo en de jarenlange aanloop daarnaartoe duidelijk. In de afgelopen jaren zijn een aantal onderzoeken gedaan naar de (maatschappelijke) kosten en baten. Bij de vaststelling van de Woo zijn al kostenaspecten meegewogen mede op grond van sommige van deze onderzoeken. Het gaat om:

- > Quickscans van ABD Topconsult bij het oorspronkelijke wetsvoorstel
- > Uitvoeringstoetsen voor het Rijk en voor de koepels (gemeenten, provincies, waterschappen) bij het nieuwe wetsvoorstel Woo
- > MKBA's voor Rijk en koepel
- > Eigen ramingen van BZK

Deze stukken, met name de MKBA's, zijn in deze fase van PLOOI voldoende actueel en toepasbaar om gedurende het programma kosten en baten te kunnen volgen.

Aanvullingen zijn wel nodig voor de uitbreiding van het openbaar maken van beslisnota's van de departementen (in relatie tot artikel 68 Grondwet)

en de aanvullingen die KOOP heeft gedaan na vaststelling van de Woo. De forse intensivering in 2021 van PLOOI moet onderzocht worden op kosten en baten met het oog op de uitbreiding met de beslisnota's, de benodigde verzwaren van de techniek, de versnelde implementatie, de verbetering van de zoekmogelijkheden op PLOOI (gelet op de te verwachten volumes), het ophogen van capaciteit en de uitbreiding van het programma.

Met name de zoektechnologie en de gebruikaspecten (zoals benoemd in de doelstellingen PLOOI), maar ook de verwachte storagekosten, moeten op kosten en baten worden onderzocht. Aldus kan in de loop van het programma, kort-cyclisch gekeken worden of ontwikkelstappen voor functionaliteiten meerwaarde bieden.

Nodig zijn daarbij acceptatiecriteria, voor realisatie en implementatie, en het actief betrekken van de overheden als gebruikers en de eindgebruikers. Het tijdig en frequent bij kunnen sturen op het resultaat met de agile werkwijze van SAFe, om te kijken of de investeringen zinvol zijn, kan alleen goed verlopen als er met acceptatiecriteria wordt gewerkt en met ruime betrokkenheid van (eind)gebruikers.

Advies

- Maak een aanvullende business case voor de nieuwe delen waar in de MKBA nog geen rekening mee is gehouden, voor het traject met de beslisnota's, en doe dat ook voor de aanvullende kosten en baten bij KOOP voor opschaling systeem, gebruiksvriendelijker maken zoekstelsel e.d.
- Ontwikkel acceptatiecriteria voor realisatie en implementatie, vanuit een duidelijke strategie, ook op de beoogde zoektechnologie. Bepaal daarbij welke ruimte gebruikersinbreng vanuit de stakeholders nodig is. Neem gebruiksonderzoek met eindgebruikers op in de feedbackloop van SAFe.

3.4 Besturing

De overlegstructuur binnen het programma vindt op veel onderdelen nog niet volgens de structuur en gremia van het programma plaats, maar in andere gremia. Het programmamanagement bij DGGO en de SAFe-werkwijze bij KOOP zijn niet altijd goed verbonden, besluiten worden nog te veel *technology driven* genomen bij KOOP. Het traject voor de beslisnota's staat teveel apart van de rest.

De overlegstructuur binnen het programma moet voor een groot deel nog ingeregeld worden, zoals b.v. het starten van de stuurgroep. De Licentieraad en Gebruikersraad, in het programmaplan genoemd, zijn nog niet actief, wat ook geldt voor de klankbordgroep eindgebruikers, de implementatie-overleggen per tranche van aansluitende organisaties, het communicatieoverleg PLOOI en het juridisch overleg PLOOI. In praktijk werken andere bestaande overleggen of werkgroepen van DGGO en KOOP als afstemplek voor PLOOI (zoals het interdepartementaal Woo-overleg, niet beschreven in het programmaplan). Het traject van de aanlevering van beslisnota's raakt bijvoorbeeld nauw aan het traject van

openbaarmaking via PLOOI in het kader van de Woo, maar het overleg met de kerndepartementen werkt als een afzonderlijk traject. Hoewel het de afspraak is dat er een afzonderlijk traject voor het openbaar maken van beslisnota's bestaat is het niet helemaal duidelijk wat wel en wat niet in scope van PLOOI valt.

Er is er een soort hybride netwerk-programmaorganisatie ontstaan, met de rijkspartners, met de koepels en intern BZK, die wel functioneert, maar niet de structuur heeft die de volledige garantie biedt op beheersing. Ook maakt dit gebundelde communicatie voor binnen 'de overheid' lastig.

Het Opdrachtgeversoverleg PLOOI tussen DGGO en KOOP is actief en behandelt belangrijke punten. Als reguliere verbinding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is het van groot belang: Meerdere fundamentele keuzes liggen (nog steeds) op tafel of staan ter discussie, en het risico is aanzienlijk dat zij door hun ingewikkelde ICT-karakter teveel impliciet door opdrachtnemer KOOP worden gemaakt. De verbinding daarbij tussen werken met SAFe bij KOOP en opdrachtgeverschap bij DGGO vraagt hier nadere aandacht. Er lijkt op twee plekken stakeholdermanagement plaats te vinden, bij de opdrachtgever en bij KOOP. De rol van business owner bij KOOP binnen de SAFe-werkwijze botst met het feit dat er eigenaarschap (ook de rol van business owner) bij de opdrachtgever ligt. Hierdoor ontstaat het risico van technology driven besluitvorming.

Werken met SAFe/agile houdt ook in open staan voor de omgeving, feedback loops inbouwen, en in dit geval over een groot veld van overheidspartijen heen. Het is nog niet goed duidelijk hoe deze feedbackloop werkzaam zal zijn bij het doorontwikkelen van PLOOI, waarin wel fundamentele beslissingen over stakeholdersbelangen zijn vervat.

Advies

- Richt de besturing van het programma volledig in, volgens de opzet in het programmaplan. Houdt rekening met het volgende:
 - Verbindt de zijsturing van aanpalende gremia met het programma (zodat b.v. verslagen en besluiten daaruit meegenomen worden in het programma en geldig zijn).
 - Verbindt de openbaarmaking onder artikel 68 Grondwet beter met het deel van de openbaarmaking onder PLOOI, verhelder de scope, breng afhankelijkheden en risico's in kaart, en bewaak en beheers deze.
 - Ga na hoe de opdrachtgever en programmamanager zo goed mogelijk hun rol kunnen vervullen binnen SAFe en maak helder wie welke rol heeft.
 - Organiseer een duidelijke, open en flexibele feedbackloop met de stakeholders bij het ontwikkelwerk, zoals bij de api, het portal en de information retrieval. Verwerk gebruikersonderzoek in het werken met SAFe als deel van de feedbackloop.

3.5 Stakeholdermanagement

Stakeholders zijn kritisch (vooral bij de decentrale overheden) en zijn zoekend naar hun rol en de uit te voeren activiteiten.

Gemeenten en provincies zijn kritisch over recente wijzigingen van PLOOI en hebben vragen, mede gezien de nog niet uitgeharde planning, zoals bij de architectuur en de communicatie daarover. Het gaat daarbij om een veelheid aan onderwerpen, zoals het opslaan van alle documenten bij PLOOI, de ogenschijnlijke onduidelijkheid bij architectuur en afspraken, vragen over aansluitvoorwaarden, de relatie tot de common ground, de werking van de Archiefwet, het niet kunnen doorwerken op de uitgevoerde pilots, enzovoort.

De situatie doet zich voor dat er door complexiteit bij PLOOI, door ontstane tijdsdruk en door nog door onvoldoende informatie over wat de bestuursorganen kunnen geen volledige implementatieplanning kan worden afgegeven. Hiermee ontstaat er tot op zekere hoogte een kip-ei-situatie. Zonder meer duidelijkheid is de impuls om voor te bereiden niet heel groot, zonder voorbereiding komt er ook een bepaalde duidelijkheid niet. De optie dat de bestuursorganen zich alvast moeten voorbereiden (en dat in 2022 de rijksoverheid eerst aan zet is) is communicatief geen heel duidelijke boodschap omdat er zoveel is gewijzigd in de opzet en omdat nadere uitleg over wat men dan zou moeten gaan doen op veel punten nog ontbreekt. Het risico bestaat dat er een wat langere periode van weinig voortgang ontstaat, vooral bij de decentrale overheden, en bestuursorganen mogelijk zelfs afhaken.

Advies

- Versterk het stakeholdermanagement en de communicatie daarbij. Betrek de stakeholders eerder en intensiever bij ontwerpbeslissingen en de vragen en dilemma's daarbij. Communiceer eenduidig en gebundeld.

3.6 Planning

De planning op hoofdlijnen is nog weinig uitgehard en te optimistisch (veel onbekende factoren). Randvoorwaarden en afhankelijkheden zijn nog niet geïnventariseerd.

PLOOI is na het vaststellen van de Woo in een enorme stroomversnelling geraakt. In korte tijd zijn onder druk de uitgangspunten van de ICT-opzet en de architectuur veranderd. Niet alle uitgangspunten zijn uitgehard terwijl de nieuwe opzet met deze uitgangspunten wel impact veroorzaakt bij de bestuursorganen, alsook bij KOOP zelf. Er spelen nogal wat ICT-onzekerheden die niet zichtbaar zijn onderzocht en in samenhang zijn gebracht in een implementatiestrategie. De bestaande planning uit het

programmaplan op hoofdlijnen maakt gezien de complexiteit van de opgave geen realistische indruk (nog te veel onbekende factoren).

Met name randvoorwaarden en afhankelijkheden voor een succesvolle aansluitplanning zijn in het veld van 1000+ bestuursorganen nog onvoldoende in kaart gebracht, doorgesproken, afgesproken, uitgewerkt, e.d.

Behulpzaam is hierbij dat de inwerkingtreding van de Woo niet zes maanden na publicatie van de wet is maar op een bij KB te bepalen tijdstip. De actieve openbaarmakingsplicht kan later en gefaseerd in werking treden (en de kosten kunnen worden gespreid).

Advies

- Creëer een adequaat planningsproces en maak een realistische planning op hoofdlijnen. Houdt rekening met het volgende:
 - De afhankelijkheden en randvoorwaarden (zoals b.v. beschikbaarheid van resources bij de stakeholders) in relatie tot de benodigde activiteiten, op programmaniveau en tussen ICT-traject en implementatietraject.
 - Definieer mijlpalen, plateaus en fases, en volgorde van prioriteiten.
 - Bouw marges in voor de risico's op excepties en vertragingen, en bouw betrokkenheid van stakeholders in.

3.7 Architectuuraspecten in relatie tot de visie en implementatiestrategie

Over belangrijke architectuurkeuzes met consequenties voor de langere termijn zijn in korte tijd besluiten genomen zonder voldoende uitgediepte analyses en met onvoldoende afstemming met de stakeholders en de impact op de omgevingen.

3.7.1 Wijziging technische uitgangspunten

Omdat PLOOI geen vrijwillig te gebruiken service (meer) is, na de vaststelling van de Woo, heeft het programma wijzigingen aangebracht. De gedachte daarbij is dat er in een kortere tijd meer organisaties (1000+) moeten kunnen aansluiten met veel meer typen documenten dan was voorzien, dat PLOOI stabielere beschikbaar moet zijn, geavanceerdere ontsluitingsmogelijkheden moet hebben en herbruikbare informatie mogelijk moet maken. Dit heeft geleid tot een nieuwe opzet met twee (technische) uitgangspunten bij de PLOOI-applicatie:

1. Eén PLOOI-koppelvlak (api) waarmee aansluitende bestuursorganen hun documenten actief moeten gaan aanleveren (push-REST-api).
2. Aangeleverde documenten worden bewaard in PLOOI, voor een duurzame, optimale en gebruiksvriendelijke zoekfunctionaliteit.

Hiermee is de opzet van vóór de wijziging losgelaten, namelijk het ophalen van documenten door KOOP bij bestuursorganen op door de

bestuursorganen te bepalen koppelvlakken en PLOOI als verwijzindex, die de documenten in principe 'bij de bron' laat staan.

Issues bij deze wijzingen

- De argumentatie voor de nieuwe aanpak is geschetst nadát KOOP de aanpak al in gang was gezet. Een analyse met voor- en nadelen voor de besluitvorming in samenspraak met de stakeholders is niet gegeven.
- Bij de koepels is er mede daardoor nogal wat weerstand gebleken.
- Niet onderzocht is of een decentrale federatie zou kunnen worden gebruikt. In feite is er direct gekozen voor een route naar een volledige centralisatie en daarmee ook een mogelijke Single Point of Failure.
- Eisen aan de non-functionals zijn ons nog niet bekend.
- De aanpak leidt tot (meermalige) dubbele opslag van dezelfde documenten in Nederland en tot een volledige centralisatie van alle openbaar te maken documenten onder de Woo bij één organisatie. Het is niet triviaal dat de tekst van de Woo hiertoe verplicht.

3.7.2 Push-api versus pull-api en bewaren van alle documenten

Bij de argumentatie voor een push-optie, een pull-optie of het bewaren van alle documenten bij PLOOI blijkt dat er andere perspectieven mogelijk zouden zijn dan de argumentatie suggereert.

Bij het bewaren van de documenten bij PLOOI is een argument dat de tekst (dan) "hoeven bestuursorganen niet zelf hiervoor faciliteiten te ontwikkelen" in de toelichting bij art 3.3b Woo betekent dat de opslag van documenten bij PLOOI zouden moeten berusten. Overige argumenten zijn gebruikersaspecten en voordelen voor de zoektechnologie (herindexeren).

Bij de argumentatie valt op dat andere perspectieven niet beschreven en/of gewogen zijn op geschiktheid. De alternatieven zouden beter kunnen aansluiten bij de huidige architectuurinzichten en bij principes als 'informeer bij de bron' (NORA) en 'haal centraal' (Common Ground).

Voor bijvoorbeeld de vraag naar de verantwoordelijkheidsverdeling onder de Woo, waar een push-api voor nodig zou zijn, is vol te houden dat een bericht vanuit het bestuursorgaan aan PLOOI (push) wordt gestuurd, dat er documenten kunnen worden gehaald (pull). De afhankelijkheid van de tekst van de wet aan een bepaalde technische inrichting (techniekafhankelijke wetgeving) is naar onze mening niet aanwezig en alternatieven zijn mogelijk. Dit houdt feitelijk in werken met events (bericht van bestuursorgaan aan PLOOI), en daarna het ophalen van het document.

3.7.3 Uitgebreide zoekmogelijkheden en de rol voor de eindgebruiker

De gekozen architectuur waarbij er van de start af (impliciet) is ingezet op uitgebreide zoekmogelijkheden (met full-tekst indexering) roept de vraag

op wat de relatie is met de visie en de implementatiestrategie. Ook is een vraag of er mogelijk simpeler kan worden begonnen, met een ingroeistrategie (afhankelijk van het ambitieniveau in de visie). Dit is mede van belang om de omvang van het veld van aan te sluiten partijen en de complexiteit te beheersen.

Bij de opzet van de uitgebreide zoekmogelijkheden is het bijvoorbeeld technisch niet noodzakelijk dat het document bij KOOP aanwezig is en het is daarmee een vraag of dit scenario niet grondiger moet worden verkend (ook in relatie tot wetgeving).

Issues bij de uitgebreide zoekmogelijkheden en de rol van de eindgebruiker zijn

- De acceptatiecriteria bij het opleveren van de gebruiksvriendelijke zoekfunctie zijn nog niet gegeven, maar een aantal uitgangspunten over het type zoektechnologie is wel al vastgelegd. Het is daarbij positief dat er klankbordgroepen komen met vertegenwoordiging van diverse typen eindgebruikers (journalistiek, 'gewone' burgers, ambtenarij, juristen, volksvertegenwoordigers etc.). Maar veel directere input in de vorm van actief gebruikersonderzoek – mogelijk ingebed in de SAFE-agile werkwijze - ontbreekt. De ambities die PLOOI heeft t.a.v. de gebruiksvriendelijke zoekfunctie kunnen hierdoor niet met *reality checks* tijdig worden bijgestuurd en er bestaat risico op eventuele desinvesteringen in technologie die mogelijk toch niet zo heel effectief blijkt.
- Het streven naar het gebruik van Linked Data bij PLOOI en het werken met een semantisch netwerk, gegeven de bedoeling van de wet en gegeven de nog niet bekende informatiebehoefte van de eindgebruiker, levert mogelijk niet het rendement op dat PLOOI beoogt. Er is nog geen onderzoek en validatie voor de Woo dat dit rendement er komt. Dit geldt ook voor het steeds intelligenter maken van het zoeken door gebruik te maken van relevantiealgoritmes, kennismodellen en datavisualisaties.
- De vraag of commerciële zoekmachines de bestanden van PLOOI zullen gaan indexeren en of gebruikers zullen kunnen zoeken met Google in de PLOOI-documenten is van belang. De mogelijkheden van de zoekfunctionaliteiten bij PLOOI zouden afgezet moeten worden tegen het rendement van commerciële zoekmachines.

3.7.4 *Aansluit- en aanlevervoorwaarden en metadatering*

Het programmaplan geeft aan dat voor de goede doorzoekbaarheid van PLOOI de metadata cruciaal zijn. Zij fungeren als filters om een zoekresultaat te kunnen verkleinen. Er is daarbij een onderscheid tussen verplichte metadata, optionele metadata en vrije metadata. TOOI (Thesaurus en Ontologie Officiële Overheidsinformatie) is de door PLOOI gekozen standaard voor de metadata, het is een op internationale standaarden gebaseerde metadata-standaard die geleidelijk OWMS zal gaan vervangen.

In de eerdere opzet van PLOOI waren er aansluitvoorwaarden afgestemd met de stakeholders. Nu deze inmiddels niet meer gelden en TOOI in beeld is er een aantal issues ontstaan:

- De besluitvorming over de standaard verloopt niet geheel duidelijk. Uit een analyse van PLOOI waarbij TOOI wordt vergeleken met MDTO blijkt nog niet dat er is gekeken naar impact in het veld van het overgaan op TOOI, maar blijkt wel dat er sterk wordt aangestuurd op het alvast vaststellen van de standaard.
- De Openapi Specificatie voor aanleveren en de TOOI-waardenlijsten laten zien dat TOOI de facto al (technisch) is voorgeschreven, want TOOI is de standaard voor het aanleveren van de metadata.
- De impact van TOOI is niet onderzocht, maar kan heel groot zijn voor de aanpassingen die gedaan moeten worden in systemen en processen bij stakeholders. Daarbij is de vraag wat het voordeel voor deze organisaties zou zijn om deze metadata te (gaan) onderhouden. Mede omdat ook nog niet is aangetoond dat deze metadata de zoekkwaliteit bij PLOOI zullen gaan verbeteren.
- Het is nog niet duidelijk welk belang de archiefmetadata zouden moeten krijgen (met name gerepresenteerd in MDTO) en welk belang de webpublicatie-metadata (met name in TOOI gerepresenteerd). Terecht adviseert PLOOI hier ook onderzoek naar.
- Het beheer van de api met daarin de TOOI-waardenlijsten, zoals b.v. de (vrij veranderlijke) lijsten van gemeenten of lijst van thema's lijkt vrij dynamisch te gaan worden en de processen rondom de releases van de api te gaan beïnvloeden. Het is ons onduidelijk waarom voor deze ogenschijnlijk niet heel flexibele opzet is gekozen.
- Het is nog niet duidelijk op welke wijze bijvoorbeeld een lijst met thema's als 'gezondheidsrisico's', 'ziekten en behandelingen' en 'Jeugdzorg', die op allerlei manieren kunnen overlappen of deelverzameling van elkaar kunnen zijn, en die tot verschillende interpretaties kunnen leiden, tot renderende datakwaliteit zullen leiden (betere zoekresultaten).

Advies over de architectuuraspecten in relatie tot de visie en implementatiestrategie

- Vervolg voor de korte termijn, uiterlijk tot eind Q2, met de gekozen architectuuruitgangspunten, maar stel wel vast dat het om no-regret-acties gaat. Stel deze no-regret-acties ook vast. Bepaal vervolgens na Q2, op basis van de gemaakte visie, implementatiestrategie en de uitkomsten van een architectuuronderzoek, wat het beste vervolg is van het programma PLOOI. Werk hierbij als volgt:
 - Voer een proces van analyse uit van de voor- en nadelen van de gekozen (architectuur)uitgangspunten, op basis van de visie en implementatiestrategie. Onderzoek hierbij welke ingroeiscenario's er zijn om in kleine, beheerste stappen te komen bij de stip op de horizon.
 - Onderzoek tevens welke impact er voortvloeit uit de standaard TOOI die is nu is opgenomen in de api-specificatie en neem die impact mee bij het onderzoek.

3.8 Kwaliteitsborging en risicomanagement

Kwaliteitsborging (QA) en risicomanagement functioneren nog onvoldoende voor een programma van de omvang en complexiteit van PLOOI.

Het Risicolog PLOOI van KOOP is nuttig, maar wordt niet zichtbaar gebruikt bij het OGO met de opdrachtgever. De opdrachtgever en programmamanager hanteren ook niet zichtbaar een eigen risicolog met een proces van risicomanagement. Het risicomanagement van programma PLOOI bevindt zich overall nog niet in een voldoende werkzame fase. De risico's in het programmaplan (0.9) zijn ondertussen wel helder en herkenbaar, maar nog niet compleet. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het risico dat de vindbaarheid van informatie niet goed wordt opgelost als de metadata onvoldoende gestandaardiseerd aangeleverd worden. Een Quality-assurance-rol is vooralsnog niet ingericht (bij KOOP of DGOO).

Advies

- Richt risicomanagement en een QA-functie in bij het programma (op niveau DGOO), en verbind die QA-functie met het risicomanagement bij KOOP door een duidelijke rapportagelijns vanuit KOOP naar het Opdrachtgeversoverleg (OGO). Agendeer in het OGO de bespreking van de risico's.

3.9 Informatiebeveiliging en privacy

Informatiebeveiliging en privacy hebben een risicoanalyse nodig en adequaat ingerichte processen.

Het gebruik van het beleidsplan informatiebeveiliging KOOP is in principe adequaat. Van belang is dat CISO KOOP en de opdrachtgever vaststellen dat het als actief sturingsdocument wordt gebruikt. Het programmaplan geeft aan dat er een dPIA wordt gemaakt voor PLOOI. PLOOI heeft echter een (volledige) risicoanalyse nodig, waarbij security én privacy zijn gewogen. Het risico op een datalek bij PLOOI is serieus, in het geval dat een bestuursorgaan een document aanlevert waarin zich privacygevoelige gegevens blijken te bevinden die niet zijn geanonimiseerd. Gezien de enorme omvang van wat aangeleverd wordt zal de kans hierop toenemen. Een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en adequate processen zijn nodig.

Advies

- Maak een risicoanalyse voor PLOOI met aandacht voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen BZK en de bestuursorganen, en voor privacyaspecten zoals de omgang met datalekken. Richt de processen in om met de risico's om te gaan.