



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. de minister, mevrouw mr. drs. H.G.J. Bruins Slot
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2022-0000637552

Uw kenmerk

2022-0000093600

Datum 28 november 2022
Betreft Definitief BIT-advies Platform Open OverheidsInformatie

Geachte mevrouw Bruins Slot,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma Platform Open OverheidsInformatie (PLOOI). De opdrachtgever van het programma is de programmadirecteur Open Overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het advies kan als volgt worden samengevat:

Het programma PLOOI realiseert het centrale platform waarmee overheden publieke informatie openbaar moeten maken. Hiervoor is 28 miljoen euro begroot. Voor decentrale aansluitingen is daarnaast 89 miljoen euro begroot.

Conclusie

De belangrijkste conclusie is dat het programma PLOOI een richting heeft gekozen waardoor een bruikbaar centraal platform voor de Wet open overheid (Woo) nog ver weg is. De redenen zijn:

- A. De gekozen oplossingsrichting is onvoldoende passend.
- B. Er is onvoldoende grip op het programma.
- C. De ontwikkelaanpak is onvoldoende gedegen.

Advies

Om sneller aan de Woo te kunnen voldoen is het van belang dat het huidige ontwerp fundamenteel wordt herzien en doorontwikkeling direct wordt gestopt. Wij adviseren te kiezen voor een nieuwe oplossingsrichting waarmee de wet sneller kan worden ondersteund en die indien nodig verder wordt ontwikkeld:

1. Start met een minimale oplossing op basis van een herzien ontwerp.
2. Bepaal parallel hieraan wat het centrale platform moet worden.
3. Zet de ingezette verbetering in de sturing door.
4. Verbeter de ontwikkelaanpak.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het programma PLOOI. Daarna werken wij bovenstaande analyse en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma. In de bijlage vindt u de details van het programma.

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROGRAMMA PLOOI

In 2018 heeft het ministerie van BZK het Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP) van budget voorzien om een platform te ontwikkelen waarop bestuursorganen¹ op vrijwillige basis documenten kunnen publiceren. Een eerste versie van dit platform, genaamd PLOOI, is in 2018 gerealiseerd. Er is toen gekozen voor centrale opslag van documenten en centrale zoekfunctionaliteit.

In 2021 is in de Woo opgenomen dat er een centrale infrastructuur moet komen waarop bestuursorganen *verplicht* aansluiten om documenten uit in de wet genoemde informatiecategorieën te publiceren. In de toelichting op de Woo staat dat hierdoor de kosten voor bestuursorganen worden beperkt. De wetgever verwacht namelijk dat bestuursorganen dan zelf minder voorzieningen hoeven te ontwikkelen.

Vanwege de nieuwe aansluitverplichting voor alle bestuursorganen is de opzet van PLOOI ingrijpend aangepast. Zo is in de nieuwe opzet gekozen voor een andere onderliggende technische infrastructuur en zoektechnologie ten behoeve van de verwachte grotere aantallen documenten en zijn de aanlevermogelijkheden voor bestuursorganen beperkt.

Eind 2021 zijn in een CIO-oordeel verschillende problemen benoemd, zoals rolvermenging tussen opdrachtgever (BZK) en opdrachtnemer (KOOP), ad-hoc-overlegvormen en een incomplete visie op PLOOI. De eerste twee problemen zijn sindsdien opgepakt door de rollen duidelijker te scheiden en de overleggen te structureren.

CONCLUSIE: EEN BRUIKBAAR CENTRAAL PLATFORM VOOR WOO IS VER WEG

Wij begrijpen dat de opdrachtgever, na de introductie van de aansluitverplichting in 2021, PLOOI wilde doorontwikkelen. We begrijpen hierbij ook de keuze voor een andere zoektechnologie. Het programma heeft echter de consequenties van de aansluitverplichting onvoldoende onderzocht en is een weg ingeslagen die hoogstwaarschijnlijk niet gaat leiden tot een oplossing waar burgers en bestuursorganen echt mee uit de voeten kunnen. Dat komt door tekortkomingen op drie gebieden: de oplossingsrichting, de grip op het programma en de manier van ontwikkelen.

A. De gekozen oplossingsrichting is onvoldoende passend

Het programma heeft de impact van de Woo op de lopende ontwikkeling van PLOOI onvoldoende geanalyseerd. In het CIO-oordeel van 2021 is al aangegeven dat er overhaast architectuurkeuzes zijn gemaakt zonder inzicht in de impact en zonder validatie bij belanghebbenden. Eenvoudigere oplossingsrichtingen, die bovendien sneller te implementeren en goedkoper zijn, zijn tot nu toe onvoldoende uitgewerkt en overwogen. Met name de keuze voor centrale opslag

¹ De aansluitverplichting in de Woo is ook van toepassing op overheidsorganisaties die geen bestuursorgaan zijn zoals de Raad van State.

van documenten in combinatie met het opleggen van een strikte aansluitstandaard die nog in ontwikkeling is, is ongelukkig. Voor de bestuursorganen leidt deze keuze tot hoge kosten, grotere complexiteit en extra werkzaamheden. Wij verwachten daarom dat het nog lang duurt voordat bestuursorganen in staat zijn aan te sluiten op PLOOI en er meerwaarde ontstaat voor burgers en bestuursorganen. In meer detail zijn de tekortkomingen van de oplossingsrichting als volgt:

- De grootste administratieve last komt bij de bestuursorganen te liggen. Naast dat zij al bezig zijn om zelf documenten te publiceren, moeten ze immers verplicht een koppeling met PLOOI realiseren. Dit betekent dat bij alle bestuursorganen verschillende systemen moeten worden aangesloten op de centrale infrastructuur. De aansluitstandaard die daarbij gebruikt wordt, stelt eisen aan metadata voor aangeleverde documenten. Die verplichte metadata moeten deels handmatig worden toegevoegd, worden nog niet gebruikt door bestuursorganen en de waarde ervan is twijfelachtig. Wij constateren dat ze leiden tot onbetrouwbare zoekresultaten, zoals het geval is bij zoeken op thema in parlementaire documentatie binnen overheid.nl.
- Centrale opslag leidt veelal tot dubbele documentopslag met bijbehorende extra beheerafspraken, -lasten en -kosten. Veel informatiecategorieën en de beslisnota's van de rijksoverheid zijn immers al elders ontsloten, zoals op wetten.nl, rijksoverheid.nl, overheid.nl (parlementaire documenten en bekendmakingen), en de raadsinformatie bij decentrale overheden. Het is bovendien waarschijnlijk dat bestuursorganen informatie die ze nu nog niet publiceren, straks zowel publiceren via hun eigen systemen, als op PLOOI.
- PLOOI kan leiden tot onnodige uitgaven, doordat de doorontwikkeling inzet op zoekmechanismes waarvan nog onbekend is of die een meerwaarde hebben. Het is namelijk nog onduidelijk hoe burgers openbaar gemaakte overheidsinformatie willen gebruiken, hoe ze deze willen vinden en welk zoekmechanisme daarbij past.

B. Er is onvoldoende grip op het programma

De oprichting van een interbestuurlijke stuurgroep met vertegenwoordigers van de bestuursorganen eind 2021 heeft geleid tot een betere programmasturing. Maar grip op het programma ontbreekt nog en dat heeft consequenties voor de doorlooptijd. Ook wordt hierdoor het budget van PLOOI niet effectief besteed. Dat de grip op het programma ontbreekt, blijkt uit het volgende:

- Een planning voor het programma, met heldere mijlpalen, ontbreekt. Daardoor is de voortgang niet te bewaken.
- De stuurgroep neemt te veel tijd om te komen tot een visie op PLOOI en om de adviezen uit het CIO-oordeel over architectuurkeuzes op te volgen. Zo vinden er nog steeds discussies plaats als gevolg van verschillen in interpretaties van de Woo, zijn de consequenties van de Archiefwet nog niet in kaart gebracht en zijn er nog geen acceptatiecriteria opgesteld. Wij denken dat dit komt mede door gebrek aan specifieke expertise op de vertaling van wet naar documentmanagement bij de opdrachtgever en de stuurgroep.
- De stuurgroep stelt per kwartaal 2,4 miljoen euro beschikbaar voor de ontwikkel- en beheerteams van PLOOI. Hierbij keurt zij activiteiten goed, maar bewaakt de voortgang en uitnutting daarvan niet. Er wordt bovendien

beperkt over gerapporteerd. Hierdoor kan niet adequaat worden bijgestuurd, terwijl er wel aanleiding toe is.

C. De ontwikkelaanpak is onvoldoende gedegen

KOOP besteedt bij de realisatie van PLOOI onvoldoende aandacht aan het voldoen aan niet-functionele eisen, kwaliteitsmanagement en projectorganisatie. Bovendien ontbreken kaders voor ontwikkeling. Dit gebrek aan aandacht heeft negatieve consequenties voor de planning en de kosten (zowel projectmatig, als in onderhoud en beheer). Wij zien de volgende tekortkomingen in de ontwikkelaanpak:

- Er is onvoldoende aandacht voor niet-functionele eisen aan PLOOI, waardoor aannames gedaan worden, die later niet blijken te kloppen. Wij constateren dat hierdoor delen opnieuw worden ontwikkeld. Zo ging men bijvoorbeeld uit van een te beperkte bestandsgrootte en wordt dat nu aangepast.
- Het zicht op de kwaliteit van PLOOI ontbreekt doordat er geen kwaliteitsmanagement is ingericht. Zo werken teams niet volgens de door hen zelf opgestelde processen, ontbreekt een gedegen testplan en zijn de huidige testen incompleet. Hoewel er een aantal testen wordt uitgevoerd is het onduidelijk tegen welke normen wordt getest.
- De gekozen technische opzet van het systeem PLOOI en de organisatie van de ontwikkeling met drie teams zijn onnodig complex gezien de beperkte omvang van het systeem. Zo constateren wij bijvoorbeeld dat het lastig is om wijzigingen en definitives consistent door te voeren. Ook de coördinatie tussen de teams, de integratie van de drie deelsystemen en het testen kosten veel tijd.
- KOOP heeft moeite met het maken van de juiste technische keuzes voor PLOOI. Keuzes worden ad-hoc gemaakt op basis van voortschrijdend inzicht, door een gebrek aan KOOP-brede richtlijnen. Dit leidt tot herontwikkeling van reeds gerealiseerde functionaliteit, bijvoorbeeld voor het zoeken, waarbij de schaalbaarheid van de gekozen zoektechnologie in combinatie met de nieuw gekozen infrastructuur nog niet is aangetoond. Ook constateren wij zeer beperkt hergebruik van bestaande KOOP-componenten. Daarnaast maken teams uiteenlopende technologiekeuzes voor dezelfde taken, bijvoorbeeld het inzetten van drie verschillende technologieën om webpagina's op te bouwen.

ADVIES: REALISEER EEN EENVOUDIGER CENTRAAL PLATFORM DIE SNELLER GEÏMPLEMENTEERD KAN WORDEN

Om sneller aan de Woo te kunnen voldoen is het van belang dat het huidige ontwerp fundamenteel wordt herzien en doorontwikkeling direct wordt gestopt. Wij adviseren te kiezen voor een nieuwe oplossingsrichting waarmee de wet sneller kan worden ondersteund en die indien nodig verder wordt ontwikkeld. Wij bevelen daartoe het volgende aan:

1. Start met een minimale oplossing

Geef KOOP opdracht de doorontwikkeling van de huidige versie van PLOOI te stoppen. Maak een nieuw ontwerp waarbij gekozen wordt voor een snel te

implementeren oplossing voor een centraal platform, die de aansluitlast bij de bestuursorganen minimaliseert. Het startpunt van deze oplossing bestaat uit:

- een *verwijsindex* waarin de eindgebruiker op basis van informatiecategorie en/of bestuursorgaan reeds gepubliceerde informatie kan vinden, via verwijzingen naar de betreffende documentverzamelingen. In deze verwijsindex moeten alle in de wet genoemde categorieën per bestuursorgaan beschikbaar zijn.
- een *zoekfunctie* over de documenten binnen de documentverzamelingen van de bestuursorganen uit de verwijsindex. Er worden geen eisen aan metadata gesteld aan individuele documenten. Beschrijf met heldere eisen de zoekfunctie.

2. Bepaal parallel hieraan wat het centrale platform moet worden

Laat door het beleidsdepartement parallel aan het eerste advies een eenduidige en werkbare interpretatie van de Woo opstellen en deze met een vertegenwoordiging van de betrokken partijen valideren. Zorg ervoor dat het minimale centrale platform pas doorontwikkeld wordt wanneer de interpretatie duidelijk is en wanneer uit het praktijkgebruik de noodzaak van zo'n doorontwikkeling blijkt. De besluitvorming dient te worden onderbouwd met alternatieven ieder met een kosten- en batenschatting en een plan met heldere doelen en eisen. Mogelijkheden voor doorontwikkeling kunnen volgen uit:

- eisen uit de wet ten aanzien van de opslag van documenten;
- aanvullende wensen ten aanzien van de ondersteuning van bestuursorganen, bijvoorbeeld bij het beschikbaar stellen van documentverzamelingen;
- gebruikerswensen die voortkomen uit de praktijk, bijvoorbeeld bij zoeken en vinden;
- gewenste rijkere ondersteuning voor documentverzamelingen (of specifieke informatiecategorieën), zoals de VNG bijvoorbeeld nu al uitprobeert met raadsinformatie.

Mochten bij doorontwikkeling delen van het huidige PLOOI worden ingezet, dan moet de technische kwaliteit worden onderzocht en indien nodig verbeterd.

3. Zet de ingezette verbetering in de sturing door

Ongeacht de invulling van de doorontwikkeling moet de sturing verder worden verbeterd. Deze moet gericht zijn op goed geïnformeerde, daadkrachtige besluitvorming die een snelle realisatie van het centrale platform tegen een herijkt budget ondersteunt. Ook moet de stuurgroep zijn aandacht richten op het daadwerkelijke publiceren van de openbaar te maken informatie van alle bestuursorganen. De stapsgewijze implementatie per informatiecategorie waarvoor reeds gekozen is, kan daarbij helpen. Om te voorkomen dat discussies binnen de stuurgroep verzanden, adviseren wij om het beleidsdepartement en het programma te versterken met actuele (externe) deskundigheid op het gebied van documentbeheer en openbaarmaking van overheidsinformatie.

4. Verbeter de ontwikkelaanpak

Indien gekozen wordt om zelf te ontwikkelen, verwachten wij een meer gestructureerde ontwikkelaanpak. Hierbij moet KOOP duidelijke richtlijnen definiëren en randvoorwaarden vaststellen voor de toepassing van technologie en

voor hergebruik van bestaande componenten. De opzet moet bovendien passen bij de beoogde functionaliteit en kunnen voldoen aan de niet-functionele eisen. De ontwikkeling dient rekening te houden met toekomstig beheer en dit mee te nemen in het ontwerp. Keuzes bij de ontwikkeling worden beargumenteerd vastgelegd. Ten slotte moet het kwaliteitsmanagement sterk verbeterd worden.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage leveren aan een snelle implementatie van het centrale platform en de openbaar te maken overheidsinformatie.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

prof. Dr. J.P.J. Verkruijsse RE RA
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

Informatie over programma PLOOI

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Programma PLOOI (Platform Open OverheidsInformatie)
2.	Opdrachtgever	Programmadirecteur Open Overheid
3.	Startdatum project	2018 met een herstart op 31-12-2020
4.	Einddatum project	31-12-2024 (bron: rijksictdashboard.nl)
5.	Type project	Zelfbouw
6.	Fase Project	Realisatie
7.	Totaal budget	28 miljoen euro voor het centrale deel (PLOOI). En 89 miljoen euro voor het aansluiten door bestuursorganen.
8.	Reeds uitgegeven per datum	Van 2018 tot en met 2020 is 6 miljoen euro en van 2021 tot en met 2022 is circa 12 miljoen euro voor het centrale deel uitgegeven. De decentrale uitgaven zijn de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen en worden niet centraal bijgehouden.
9.	Doelstelling	Realiseren van een digitale infrastructuur waarop de in de Woo genoemde documenten elektronisch algemeen toegankelijk zijn en worden geopenbaard binnen de in de wet genoemde termijnen.
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Burgers toegang te geven tot openbaargemaakte informatie van de overheid met als doel om een meer transparante overheid te realiseren.
11.	Meetbare Baten	Geen
12.	Huidige technologie/ architectuur	Een aantal informatiecategorieën is al algemeen toegankelijk en openbaar, zoals Wetten en regelgeving (wetten.nl, lokaleregelgeving.overheid.nl), Parlementaire documenten en officiële bekendmakingen (zoek.officielebekendmakingen.nl, eerstekamer.nl en tweedekamer.nl). Daarnaast hebben uitvoeringsorganisaties hun eigen infrastructuur. Hierbij wordt een veelheid aan technologie en architectuur gebruikt, die ook na dit project blijft bestaan.
13.	Doeltechnologie/- architectuur	StandaardPlatform van Logius en meerdere technologieën, waaronder Angular, ReactJS, Java, SolR, Kubernetes.
14.	Omvang systeem	De applicatie PLOOI bestaat medio 2022 uit circa 30.000 regels code.
15.	Aantal gebruikers	Aantal organisaties die aansluiten: circa 1.000 Aantal eindgebruikers: onbekend
16.	Belanghebbenden	Burgers en overheden
17.	Aanbesteding voorzien	Nee

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Aanmelddatum project	16 maart 2022
2.	Start onderzoek	15 juni 2022
3.	Afronden onderzoek	1 oktober 2022
4.	Datum concept advies	7 november 2022
5.	Datum definitief advies	28 november 2022
6.	Eerder onderzoek	n.v.t.
7.	Onderzoeksmethode	Documentanalyse, interviews en dataonderzoek op onder andere broncode, TFS en gitlog