



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Beoordelings- en verantwoordingsproces van het programma Open op Orde

definitief

Colofon

Titel	Beoordelings- en verantwoordingsproces van het programma Open op Orde
Uitgebracht aan	Directeur-generaal Overheidsorganisatie
Datum	18 mei 2022
Kenmerk	2022-0000150773
Referentienummer	2021-BZK-042
Status	Definitief
Bijlagen	2

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

	Managementsamenvatting	4
1	Inleiding	5
2	Decentrale verantwoordelijkheid staat centraal; dit vraagt om gefundeerd vertrouwen	7
2.1	Decentrale verantwoordelijkheid vermindert de uitvoeringslast, maar is niet vrijblijvend	7
2.2	Inzicht in inhoudelijke voortgang nog in ontwikkeling	8
2.3	Bijdrage van POoO aan beoogde maatschappelijk effecten expliciteren	9
2.4	Prioriteren POoO-budget tussen deelnemers globaal houden	10
2.5	Start gemaakt met centrale en decentrale kaders, behoefte aan meer duidelijkheid	11
2.6	Bijsturing en escalatie via dialoog vraagt primair om transparantie over de voortgang per deelnemer	11
3	Waarborgen gericht op het beoordelingsproces	13
3.1	Waarborgen gericht op de inhoud van actieplannen	13
3.2	Waarborgen in de uitvoering van het beoordelingsproces	14
3.3	Waarborgen bij de inhoudelijke beoordeling	15
3.4	Waarborgen in de prioritering van budget	16
4	Waarborgen gericht op het verantwoordingsproces	18
4.1	Waarborgen gericht op de inhoud van organisatie-specifieke verantwoording	18
4.2	Waarborgen in de uitvoering van het verantwoordingsproces	19
4.3	Waarborgen in de opvolging van knelpunten	21
5	Transparantie van beoordelings- en verantwoordingsproces	24
5.1	Beoordelingsproces verder uitgewerkt: vertrouwen, maar nog wel onduidelijkheid	24
5.2	Huidig verantwoordingsproces is werkbaar, maar nog volop in ontwikkeling	24
6	Verantwoording onderzoek	26
7	Ondertekening	28
	Bijlage 1: Referentiekader	29
	Bijlage 2: Managementreactie	31

Managementsamenvatting

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is het programma Open op Orde (POoO) gestart om de informatiehuishouding (IHH) van de Rijksoverheid te verbeteren. Er is in april 2021 een Generiek Actieplan gepubliceerd, met daarin vier actielijnen. Voor de aankomende zes jaar is er een budget van 787 miljoen euro beschikbaar. Aan alle Rijksonderdelen (deelnemers) is gevraagd om organisatie-specifieke actieplannen uit te werken. Daarnaast zijn er centrale acties die rijksbreed worden opgepakt. De programmaorganisatie POoO beoordeelt de actieplannen om tot een doelmatige budgetverdeling te komen, de voortgang en de bereikte resultaten. Er is sprake van een lerend proces en er vinden meerdere actualisatie- en beoordelings- en verantwoordingsmomenten plaats. De eerste beoordelingsronde was in de zomer van 2021, de tweede ronde vond plaats in maart 2022. De doelstelling van dit onderzoek is het signaleren van verbetermogelijkheden in het beoordelings- en verantwoordingsproces van de organisatie-specifieke actieplannen.

Uit het onderzoek blijkt dat het programma na de eerste beoordelingsronde een duidelijke keuze heeft gemaakt voor een sterkere decentrale verantwoordelijkheid van deelnemers om hun informatiehuishouding op orde te brengen. Deelnemers zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van acties en het verantwoorden van op te leveren resultaten binnen het toegekende budget, inspeland op de organisatiespecifieke probleemanalyse voor elk van de actielijnen. Daarbij richt de centrale sturing zich op het formuleren van rijksbrede actielijnen, doelstellingen en rijksbrede prioriteiten. Hierdoor is het centrale beoordelings- en verantwoordingsproces versimpeld, met vermindering van de uitvoeringslast.

Deze keuze voor decentrale verantwoordelijkheid is ons inziens niet vrijblijvend en vraagt om gefundeerd vertrouwen. Sturen op basis van vertrouwen is namelijk geen automatisme, maar dient in belangrijke mate gebaseerd te zijn op gedeelde doelen en inzicht in vertrouwenwekkende handelingen. Dat betekent dat de deelnemers intrinsiek gemotiveerd zijn om de doelstellingen van het programma te realiseren en transparant zijn in de vorderingen die ze boeken. En het betekent tevens dat POoO een bewuste risicoanalyse en -afweging maakt in hoeverre de afzonderlijke deelnemers effectief werken aan het realiseren van de POoO-doelen; en dat POoO daarop aansluitend het toezicht en eventuele interventies invult. Dit blijft een lerend proces omdat de uitgangssituatie, behoeftes en informatieprocessen verschillend zijn bij de deelnemende organisaties.

Wij adviseren:

- vanuit het centrale programma voldoende zicht te houden op de inhoudelijke voortgang van de deelnemers, en waar nodig interventies uit te voeren om het gewenste ontwikkelniveau en de beoogde effecten te bereiken;
- de deelnemers transparant te laten aangeven welke vorderingen ze boeken om tot het gewenste ontwikkelniveau te komen en op welke wijze vorderingen bijdragen aan de 'outcome' van het programma;
- de budgettoekenning globaal te houden, eventueel aangevuld met een hardheidsclausule, om bureaucratische last te vermijden en aan te sluiten bij de decentrale verantwoordelijkheid.
- te verduidelijken op welke onderdelen rijksbrede standaarden en voorzieningen worden ontwikkeld;
- een explicietere escalatiemogelijkheid via de ambtelijk-bestuurlijke lijn te overwegen als de individuele deelnemers onvoldoende prioriteit geven aan de informatiehuishouding.

In hoofdstuk 2 zijn deze adviezen nader toegelicht aan de hand van de belangrijkste aandachtspunten, met verbetermogelijkheden in de vorm van vijf handelingsperspectieven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is het programma Open op Orde (POoO) gestart om de informatiehuishouding (IHH) van de Rijksoverheid te verbeteren. Op 6 april 2021 is het generieke actieplan gepubliceerd. Voor de aankomende zes jaren is er een begroot budget van 787 miljoen euro, waarvan respectievelijk 104 en 151 miljoen voor 2021 en 2022.

Aan alle Rijksonderdelen is gevraagd om organisatie-specifieke actieplannen op te leveren voor 1 juli 2021. De programmaorganisatie POoO beoordeelt de actieplannen om tot een voorgenomen budgetverdeling te komen, hiertoe is een beoordelingskader opgesteld. Er vinden meerdere actualisatie- en beoordelingsmomenten plaats.

Het programma is binnen korte tijd opgezet om de informatiehuishouding rijksbreed te verbeteren en invulling te geven aan de doelen die het kabinet heeft gesteld. Het programma is nog sterk in ontwikkeling en de afzonderlijke actieplannen van de rijksonderdelen zijn in 2021 onder tijdsdruk tot stand gekomen. Tijdens de uitvoering zullen plannen aangevuld en bijgesteld worden. De beoordeling en verantwoording van organisatie-specifieke plannen is een kritiek proces. Om deze reden heeft de directeur-generaal Overheidsorganisatie de Auditdienst Rijk (ADR) verzocht om te onderzoeken in hoeverre het beoordelings- en verantwoordingsproces waarborgen bevat om te komen tot een doelmatige allocatie en besteding van het beschikbare budget.

1.2 Doelstelling en centrale onderzoeksvraag

Dit onderzoek is gevraagd om in het kader van 'de lerende organisatie' onafhankelijke inzichten te ontvangen. De doelstelling van dit onderzoek is het signaleren van verbetermogelijkheden in het beoordelings- en verantwoordingsproces van de organisatie-specifieke actieplannen, teneinde dit proces te versterken voor toekomstige jaren, gericht op het realiseren van de doelstellingen van het programma Open op Orde.

De centrale onderzoeksvraag luidt: zijn er verbetermogelijkheden voor het beoordelings- en verantwoordingsproces van de organisatie-specifieke actieplannen?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. In hoeverre bevat het beoordelingsproces waarborgen voor een doelmatige allocatie van het beschikbare budget?
2. In hoeverre bevat het verantwoordingsproces waarborgen voor een doelmatige besteding van het beschikbare budget?
3. In hoeverre is het beoordelings- en verantwoordingsproces transparant?
4. Welke verbetermogelijkheden zijn aan te wijzen op basis van de bevindingen?

Dit onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. De eerste onderzoeksfase vond plaats in augustus 2021, waarbij de eerste beoordelingsronde is onderzocht. De tweede onderzoeksfase vond plaats in januari en februari, waarbij het herziene beoordelingsproces en het verantwoordingsproces in opzet is onderzocht. Hiernaar wordt gerefereerd als *de tweede beoordelingsronde* wordt beschreven. De daaropvolgende uitvoering van deze beoordelingsronde en het verantwoordingsproces valt buiten de afbakening van dit onderzoek. In totaal zijn er door de onderzoekers 22 interviews gehouden, waarbij gesproken is met management, medewerkers en een selectie van deelnemers aan POoO. De

geselecteerde deelnemers waren grotere en kleine organisaties, bestaande uit vier departementen en twee zelfstandige organisaties. Tevens zijn relevante documenten over de opzet en uitvoering van het programma onderzocht.

1.3 Uitkomsten tussenbericht

Na afronding van de eerste fase van het onderzoek is een tussenbericht opgesteld, d.d. 30-08-2021. Een beknopte samenvatting hiervan is opgenomen in het tussentijds rijksbrede beeld van de ADR:

“Het proces van ‘Open op Orde’ stond - en staat nog steeds - onder grote tijdsdruk. Er was zeer beperkt tijd beschikbaar om de criteria uit te werken, de actieplannen op te stellen, te beoordelen en te prioriteren. Terecht is gekozen voor een lerend proces waarmee in tranches, op basis van voortschrijdend inzicht, budgetten worden toegekend en de actieplannen de komende maanden nader worden geconcretiseerd en geactualiseerd.

In de eerste beoordelingsronde zijn de actieplannen op hoofdlijnen geanalyseerd, gericht op 10 rijksbrede en 3 tot 5 organisatiespecifieke prioriteiten. Dit beoordelingsproces is navolgbaar en is op een vergelijkbare wijze uitgevoerd door teams van deskundigen op het gebied van informatiehuishouding. De actieplannen sluiten aan op de vier actielijnen van ‘Open op Orde’, maar de scope, tijdshorizon, diepgang en onderbouwing ervan verschilt. Nulmetingen en uitvoeringstoetsen zijn uitgesteld, waardoor de probleemanalyses variëren en veelal gebaseerd zijn op al bekende informatie en wensen.

Wij adviseren de invulling en de sturing op het programma ‘Open op Orde’ en de rol van het Bureau van de Regeringscommissaris (BRC) te verduidelijken. Geef duidelijk aan voor welke prioriteiten het doelmatiger is om acties centraal te ontwikkelen en voor welke prioriteiten er centrale kaders komen waarbinnen decentrale acties moeten blijven. Deze keuzes bepalen tevens de mate en diepgang waarin de decentrale actieplannen in de volgende ronde beoordeeld en geprioriteerd moeten worden en hoe het verantwoordingsproces moet worden ingericht, met bijbehorende gevolgen voor de informatielast en uitvoeringskosten. Stuur daarnaast scherper op de centrale onderdelen waar specifiek budget aan wordt uitgekeerd, en vergroot de helderheid en het commitment rondom het meerjarig financieel kader.”

1.4 Ontwikkelingen sinds het tussenbericht

Er zijn na september 2021 diverse belangrijke ontwikkelingen geweest:

- Er is een kaderbrief opgesteld, in afstemming met de ICBR, met bijgestelde uitgangspunten voor het beoordelingsproces, de sturing en het verantwoordingsproces. Daarin is expliciet gekozen voor een sterkere decentrale verantwoordelijkheid van deelnemers.
- De regeringscommissaris Informatiehuishouding is aangesteld. Deze zal als aanjager de uitvoering van het generieke actieplan bevorderen en kan direct aan de staatssecretaris rapporteren.
- Alle deelnemers hebben een nulmeting en een uitvoeringstoets uitgevoerd en op basis daarvan hun actieplan geactualiseerd. Deze bijgestelde actieplannen zijn in maart 2022 beoordeeld, en op basis daarvan worden budgetten voor de komende periode toegekend.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de kern van dit onderzoeksrapport. Hierin worden de belangrijkste aandachtspunten bij het beoordelings- en verantwoordingsproces beschreven, inclusief verbetermogelijkheden in de vorm van handelingsperspectieven.

De hoofdstukken 3, 4 en 5 kunnen gelezen worden als achtergrondinformatie. Deze hoofdstukken bevatten een nadere toelichting op onze bevindingen aan de hand van de criteria in ons referentiekader. De verantwoording van het onderzoek is opgenomen in hoofdstuk 6.

2 Decentrale verantwoordelijkheid staat centraal; dit vraagt om gefundeerd vertrouwen

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste aandachtspunten bij het beoordelings- en verantwoordingsproces, gebaseerd op de stand van zaken in februari 2022. Hierin zijn de inzichten uit het tussenbericht en de ontwikkelingen sindsdien verwerkt. Voor elke paragraaf staat in de laatste alinea verbetermogelijkheden vanuit het onderzoeksteam beschreven.

2.1 Decentrale verantwoordelijkheid vermindert de uitvoeringslast, maar is niet vrijblijvend

In de bijgestelde kaderbrief is een duidelijke keuze gemaakt voor meer decentrale verantwoordelijkheid voor deelnemers om hun informatiehuishouding op orde te brengen, maar dit is niet vrijblijvend. Deelnemers zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van acties en het verantwoorden van op te leveren resultaten binnen het toegekende budget, inspelend op de organisatiespecifieke probleemanalyse voor elk van de actielijnen. Daarbij richt de centrale sturing zich op het formuleren van rijksbrede actielijnen, doelstellingen en rijksbrede prioriteiten. Hierdoor is het centrale beoordelings- en verantwoordingsproces versimpeld, met vermindering van de uitvoeringslast.

De keuze voor decentrale verantwoordelijkheid is gemaakt in afstemming met de ICBR, waar werd aangegeven dat er niet een te grote bureaucratistische last moet worden gecreëerd. Deelnemers geven aan positief te zijn over deze keuze om verantwoordelijkheid decentraal neer te leggen en meer te sturen op basis van vertrouwen. Hierdoor wordt het beoordelingsproces en verantwoordingsproces ook versimpeld en minder gedetailleerd. Vergeleken met de eerste beoordelingsronde is er meer duidelijkheid over beoordelingscriteria (doelgerichtheid, proportionaliteit en beheersingseisen). Deelnemers zijn positief over het nieuwe beoordelingsproces, gezien de constructieve gesprekken tijdens de eerste beoordelingsronde en de gekozen focus op decentrale verantwoordelijkheid.

De keuze voor decentrale verantwoordelijkheid betekent dat deelnemers zelf het tempo van de veranderopgave en investeringen mogen bepalen, hierbij is er flexibiliteit om het eigen plan aan te passen. Deelnemers zijn ook zelf verantwoordelijk voor de haalbaarheid van acties; bij vertraging of achterblijvende resultaten dienen zij zelf bij te sturen. Vanuit het programma Open op Orde wordt er gestuurd op efficiëntie door te beoordelen of geplande acties proportioneel zijn ten opzichte van de uitkomsten van de nulmetingen. De verdere efficiëntie van acties is aan de deelnemers. Ook wordt doelbereiking beoordeeld door actieplannen aan te sluiten op de vier actielijnen van het generieke actieplan. Daarnaast zijn er rijksbrede prioriteiten gesteld. Deelnemers kunnen zich over het algemeen vinden in deze rijksbrede prioriteiten, zolang deze niet te veel tijd opslokken van organisatie-specifieke prioriteiten. Verder is het primair een verantwoordelijkheid van deelnemers om via acties het hoofddoel te bereiken.

Een sterkere decentrale verantwoordelijkheid en het door elke deelnemer onderschrijven van de POoO-doelen betekent ons inziens echter nog niet automatisch dat POoO erop kan vertrouwen dat elke deelnemer de eigen informatiehuishouding tijdig op orde brengt en dat (daarmee) de doelstellingen van het generieke actieplan gehaald worden. Sturen op basis van vertrouwen is namelijk geen automatisme, maar dient in belangrijke mate gebaseerd te zijn op gedeelde

doelen en inzicht in vertrouwenwekkende handelingen¹. Dat betekent dat de deelnemers intrinsiek gemotiveerd zijn om de doelstellingen van het programma te realiseren en transparant zijn in de vorderingen die ze boeken. Tevens betekent het dat POoO een bewuste risicoanalyse en -afweging maakt in hoeverre de afzonderlijke deelnemers effectief werken aan het realiseren van de POoO-doelen. De uitdaging voor POoO is om voldoende zicht te houden op de inhoudelijke voortgang die deelnemers boeken, en waar nodig interventies uit te voeren om tot het gewenste ontwikkelplateau te komen en de beoogde effecten te bereiken. Tevens zal duidelijker moeten worden op welke onderdelen rijksbrede standaarden en voorzieningen worden ontwikkeld. Dit blijft een lerend proces omdat de uitgangssituatie, behoeftes en informatieprocessen verschillend zijn bij de deelnemende organisaties. In de volgende paragrafen gaan we nader in op verbetermogelijkheden gekoppeld aan gefundeerd vertrouwen.

2.2 Inzicht in inhoudelijke voortgang nog in ontwikkeling

POoO blijft volgens geïnterviewden verantwoordelijk om bij te dragen aan de inhoudelijke voortgang van de informatiehuishouding van de rijksoverheid en moet zich hierover kunnen verantwoorden. Geïnterviewden van het programma geven aan dat er inzicht nodig is over de inhoudelijke voortgang van deelnemers, zowel voor de besturing van het programma als voor verantwoording van de resultaten. Hier wordt op dit moment nog aan gewerkt, waarbij wordt afgewogen hoeveel administratieve last gevraagd kan worden om inzicht te krijgen. De eis dat deelnemers een decentraal dashboard inrichten is losgelaten bij besprekingen over de kaderbrief in december 2021. Vanuit POoO is wel verplicht gesteld dat alle deelnemers een centraal ontwikkelde nulmeting uitvoeren, waarbij zij zichzelf met behulp van 32 vragen scoren op de vier actielijnen. Deze meting dient elk jaar uitgevoerd te gaan worden. Het meten van verdere inhoudelijke voortgang is nu vormvrij, waarbij geïnterviewde deelnemers van de meeste departementen aangeven zelf een dashboard te ontwikkelen, terwijl deelnemers van kleinere organisaties vaker aangeven dit niet nodig te hebben voor de aansturing. Geïnterviewden verschillen van mening hoe de inhoudelijke voortgang gemeten moet worden: een mix van kwantitatieve en/of kwalitatieve kpi's in een dashboard of juist een focus op interactieve gesprekken, al dan niet geformaliseerd via interview- of visitatiegesprekken.

Een verbetermogelijkheid is ons inziens om bij de sturing en verantwoording een mix van hard en soft controls uit te werken die passend is bij de decentrale verantwoordelijkheid.² Dit betekent dat POoO op hoofdlijnen inzicht moet krijgen in de interne beheersing en in de voortgang en doelbereiking op decentraal niveau. Dit leidt tot gefundeerd vertrouwen en rechtvaardigt daarmee de decentrale verantwoordelijkheid. Als er geen zicht is op de interne beheersing dan is er sprake van blind vertrouwen. De mix van hard en soft controls kan deels bestaan uit (een beperkt aantal) kwantitatieve en kwalitatieve kpi's (hard controls), waaronder de zelfassessments in de nulmeting, aangevuld met transparante communicatie en informele signalering via interactieve gesprekken (soft controls). Sommige geïnterviewden merken ook op dat een te eenzijdige focus op kwantitatieve kpi's kan leiden tot extra bureaucratische last en mogelijk tot 'schijnexactheid', omdat het lastig is gebleken om alle veranderdoelen omtrent informatiehuishouding SMART meetbaar te maken. Bovendien hebben kpi's vaak een na-ijlend effect: het wordt pas laat inzichtelijk of een beoogde verandering is gerealiseerd. Door onderlinge

¹ Gefundeerd vertrouwen is van belang, aangezien de transactiekosten toenemen (informatielast en bureaucratie in de vorm van 'hard controls') naarmate het vertrouwen afneemt. Vertrouwen is in belangrijke mate gebaseerd op vertrouwenwekkende handelingen. Dit is onder andere uitgewerkt in de vorm van een vertrouwensscan (Vertrouwen geven en in control zijn, Rijksacademie voor Financiën, 2009): 1) duidelijkheid over verwachtingen; 2) bezit van kwaliteiten; 3) gedeelde belangen; 4) positief beeld over de ander; 5) goede informatie-uitwisseling; 6) zicht op risico's en acceptatiebereidheid; 7) bereidheid bevestigd/gecontroleerd te worden; 8) inbreuken van vertrouwen worden onderzocht en 9) effectieve sancties bij bewuste overtreding.

² De termen hard en soft controls sluiten aan op de interne beheersingstheorie van Robert Simons (Levers of control, 1994). Daarin wordt het managementcontrolsysteem uitgewerkt in een combinatie van enerzijds kaders en richtlijnen ('boundary systems') en monitoring ('diagnostic controls'), ook wel aangeduid als hard controls, en anderzijds gezamenlijke waarden ('belief systems') en interactie gericht op leren en ontwikkelen ('interactive controls'), ook wel aangeduid als soft controls. De beheersingsstrategie bestaat uit het bepalen van het gewenste evenwicht tussen hard en soft controls: het is niet 'of-of', maar 'en-en'.

interactie is het mogelijk eerder duidelijkheid te krijgen of er decentraal problemen zijn om de boogde voortgang te boeken en of daar toereikend op ingespeeld kan worden.

Handelingsperspectief:

Werk een mix van hard en soft controls uit die passend is bij de decentrale verantwoordelijkheid. Dit kan enerzijds bestaan uit een beperkt aantal kwantitatieve en kwalitatieve kpi's, waaronder de zelfassessments in de nulmeting, hetgeen wordt aangevuld met transparante communicatie en informele signalering via interactieve gesprekken.

2.3 Bijdrage van POoO aan beoogde maatschappelijk effecten expliciteren

Een goede informatiehuishouding betekent volgens de doelenboom van POoO dat de informatie volledig, betrouwbaar en toegankelijk is³. Daarmee is een goede informatiehuishouding als het ware een basisvoorwaarde om de gewenste informatie tijdig en volledig te kunnen verstrekken aan de externe gebruikers: belanghebbende burgers, maatschappij (o.a. journalisten) en parlement. Het daadwerkelijk verstekken van de informatie aan gebruikers valt echter grotendeels buiten de afbakening van het programma, maar bepaalt uiteindelijk wel de maatschappelijke meerwaarde van POoO. De doelen die POoO moet bereiken zijn dus onderdeel van een keten, waarin ook andere programma's hun bijdrage moeten leveren.

Zowel medewerkers van POoO als deelnemers zoeken nog naar manieren om de 'outcome' van het programma en de maatschappelijke meerwaarde te objectiveren. Het valt op dat daarbij de doelbereiking van het programma en de uiteindelijke te bereiken maatschappelijke meerwaarde door elkaar heen lopen. Geïnterviewden definiëren de 'outcome' in termen van betere informatievoorziening aan de burger, journalistiek en de Tweede Kamer. Dat is het beoogde eindeffect, maar is slechts ten dele binnen de afgebakende focus van het POoO te realiseren. Hiervoor zijn andere programmalijnen binnen het bredere programma Open Overheid nodig, in het bijzonder de actielijn informatievoorziening die zich richt op actieve openbaarmaking en implementatie Wet open overheid (Woo). Ook de programma's Ambtelijk Vakmanschap en Werken aan Uitvoering (WaU) leveren hun bijdrage.

Een verbetermogelijkheid is ons inziens om onderscheid te maken tussen de resultaten (op het niveau van doelbereiking; de interne outcome) van POoO en het uiteindelijke beoogde maatschappelijke effect dat gerealiseerd moet worden, mede met de inzet van andere programma's. Bepaal vervolgens de resultaten van POoO door 'terug te redeneren' vanuit het te bereiken maatschappelijke effect. Door de vraag te stellen in hoeverre de resultaten van POoO bijdragen aan het beoogde maatschappelijke effect, kan inzicht worden gegeven waar eventueel via andere programma's het effect verder gerealiseerd moet worden. Als voorbeeld: een beoogd maatschappelijk effect is het sneller beantwoorden van WOB-verzoeken. De bijdrage die POoO daaraan kan leveren is informatie volledig en sneller vindbaar maken, daarvoor dient het programma inzichtelijk te maken welke vorderingen daarin zijn geboekt. Als er dan nog andere bottlenecks zijn om de WOB-verzoeken tijdig te beantwoorden die buiten de focus van POoO liggen, dan moeten die opgepakt worden binnen andere programmalijnen.

Handelingsperspectief:

Expliciteer de relatie tussen de resultate effect dat gerealiseerd moet worden. Bepaal vervolgens de resultaten (interne outcome) van POoO door 'terug te redeneren' vanuit het te bereiken maatschappelijke effect. Maak inzichtelijk welke acties buiten POoO daarnaast van invloed zijn om het beoogde maatschappelijke effect te bereiken.

³ In het document *Nulmeting Informatiehuishouding voor Programma Open op Orde (BZK, juni 2021)* zijn de definities van volledige, betrouwbare en toegankelijke informatie nader uitgewerkt onder verwijzing naar de *Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid (BIHR)* en de eisen voor duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie (DUTO).

2.4

Prioriteren POoO-budget tussen deelnemers globaal houden

Er is door het programma gekozen voor decentrale verantwoordelijkheid, waardoor er vanuit het centrale programma beperkt wordt gestuurd met financiën. Een aanzienlijk deel van het budget wordt aan het begin van het jaar al uitgekeerd via een basisbudget aan de hand van een generieke verdeelsleutel, waarna op basis van een minder diepgaande beoordelingsronde nog een (relatief kleiner) additioneel budget wordt toegekend. De ambitie van POoO en de ICBR is om het additionele budget te variëren op basis van de afstand die deelnemers hebben tot het gezamenlijk gewenste ontwikkelplateau, maar dit criterium is nog niet uitgewerkt en het is voor deelnemers nog onduidelijk wat dit betekent.

In de interviews blijken de meningen verdeeld over het wel of niet toekennen van extra budget aan deelnemers met een grote achterstand in hun informatiehuishouding. Tegenstanders geven aan dat een inschatting van de achterstand op basis van de nulmetingen subjectief is, omdat deelnemers die meting op een eigen wijze hebben uitgevoerd en ingevuld. Bovendien heeft elke deelnemer verschillende uitdagingen en extra budget nodig, veelal meer dan beschikbaar is. Het toekennen van extra budget zou slecht gedrag in het verleden belonen, aangezien iedereen de plicht had en heeft om de informatiehuishouding op orde te hebben. De voorstanders van het variëren van additioneel budget op basis van het huidige ontwikkelniveau wijzen er op dat het doelmatiger is om het beperkte budget daar in te zetten waar de veranderopgave het grootst is.

Uit de interviews blijkt dat sommige deelnemers hun plannen strategischer en ambitieuzer formuleren, en daarvoor een groter budget claimen, terwijl andere deelnemers hun plannen conservatiever formuleren en een minimaal bedrag vragen. Het zou een diepgaande beoordeling door POoO vergen, met extra criteria en bureaucratische last, ook voor de deelnemers, om dergelijke verschillen te objectiveren en op basis daarvan de budgettoedeling te differentiëren. En mogelijk zou dat claimgedrag in de hand werken, in plaats van dat deelnemers zelf maximaal prioriteren om hun geld zo doelmatig mogelijk in te zetten, hetgeen past bij een keuze voor decentrale verantwoordelijkheid. Als er echt grote verschillen zijn in de inhaalslag die deelnemers moeten maken, dan betekent dit dat de ene deelnemer relatief meer budget nodig heeft dan de andere. In hoeverre het redelijk is dat die deelnemer extra kosten zelf betaalt of budget erbij krijgt is een afweging die POoO en de ICBR moeten maken.

Een verbetermogelijkheid is ons inziens om te kiezen voor een globale verdeelsleutel, aangezien vrijwel alle deelnemers uitdagingen hebben die groter zijn dan de bijdrage die ze uit het centraal beschikbare budget ontvangen. Eventueel kan een globale verdeling in de vorm van een generieke verdeelsleutel met een hardheidsclausule. Bijvoorbeeld: als (voor iedereen) evident is dat de uitdaging bij een deelnemer onevenredig groter is, dan is er een opslag van x% op het generiek toegekende budget. Overigens is er buiten het programmabudget van POoO om al een soort budgetcorrectie toegepast, namelijk via extra budgettoekenning voor informatiehuishouding aan enkele grote uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, UWV/SVB).

Handelingsperspectief:

Houd de budgettoekenning vanuit POoO globaal om extra bureaucratische last te vermijden en aan te sluiten op de decentrale verantwoordelijkheid. Indien het evident is dat de uitdaging bij een deelnemer onevenredig groter is, dan is eventueel een hardheidsclausule te overwegen, althans als de ICBR het redelijk acht dat de deelnemer die extra kosten niet volledig zelf hoeft te dragen.

2.5

Start gemaakt met centrale en decentrale kaders, behoefte aan meer duidelijkheid

In het tussenbericht is als handelingsperspectief meegegeven om duidelijk aan te geven voor welke prioriteiten het doelmatiger is om acties centraal te ontwikkelen en voor welke prioriteiten er centrale kaders komen waarbinnen decentrale acties moeten blijven. POoO heeft hier stappen in gemaakt. Zo is er een duidelijke keuze gemaakt in de kaderbrief voor decentrale verantwoordelijkheid, waarbij de te bereiken doelen en actielijnen centraal staan en de vertaling naar concrete acties grotendeels de verantwoordelijkheid van deelnemers is. Ook is er een start gemaakt met projectaansturing op het niveau van de vier actielijnen gericht op de centrale kaders en acties. Per actielijn wordt er een actieplan gemaakt, is er een portefeuillehouder (hoge functionaris) en actiehouder (medewerker van POoO/CIO-Rijk) aangesteld. De voortgang per actielijn verschilt volgens geïnterviewden. Zo is er al veel voortgang voor actielijn 1 (professionals), zijn actielijnen 2 (volume en aard informatie) en 3 (informatiesystemen) nog in ontwikkeling en wordt er nog nagedacht over een goede aanpak voor actielijn 4 (bestuur en naleving). De uitkomsten van deze acties hebben er nog niet toe geleid dat er voldoende duidelijkheid is voor deelnemers. Sommige geïnterviewden geven aan dat er nog te vaak een eigen wiel uitgevonden wordt, anderen geven aan behoefte te hebben aan meer uitgewerkte instrumenten, maar dan wel met behoud van eigen keuzevrijheid. Dit betreft niet alleen techniek, zoals laksoftware e.d., maar ook bijvoorbeeld het realiseren van een cultuuromslag bij ambtenaren. De meningen lopen uiteen over de vraag of er directiever vanuit de actielijnen en POoO gestuurd moet worden op bepaalde instrumentkeuzes of te hanteren standaarden. Ook wijzen enkele geïnterviewden erop dat de bevoegdheden van CIO-Rijk om kaders en standaarden te stellen nogal beperkt zijn en vaak omzeild kunnen worden via comply or explain.

Het is een verbetermogelijkheid om in de centrale plannen van aanpak van actielijnen duidelijker uit te werken wat centraal ontwikkeld wordt en waar deelnemers zelf invulling aan moeten geven. Daarna is het van belang dat dit ook duidelijk gecommuniceerd wordt aan de deelnemers. Centrale ontwikkeling kent vele vormen. Soms gaat het om het uitwerken van standaarden of concrete instrumenten, maar in andere gevallen kan het gaan om pilots bij enkele voortrekkers die als voorbeeld voor anderen kunnen dienen. Enerzijds is dit inspelen op behoeftes van deelnemers om hen te ondersteunen bij de uitwerking, maar anderzijds is het ook een centrale afweging wat doelmatiger is. Desgewenst kan dit op onderdelen vertaald worden in de mogelijkheid om CIO-Rijk meer mandaat te geven, zodat het stellen en handhaven van standaarden daar kan plaatsvinden.

Handelingsperspectief:

Onder aansturing van de portefeuillehouders in de actieplannen voor de vier actielijnen van programma OoO duidelijk uitwerken en communiceren wat centraal ontwikkeld wordt, waarvoor centrale standaarden komen (waarbinnen deelnemers zelf keuzes kunnen maken) en waar deelnemers zelf invulling aan moeten geven.

2.6

Bijsturing en escalatie via dialoog vraagt primair om transparantie over de voortgang per deelnemer

De keuze voor een sterke decentrale verantwoordelijkheid om de informatie op orde te brengen betekent dat het succes van POoO grotendeels afhankelijk is van de voortgang die decentraal geboekt wordt. Deze constructie verloopt goed als voortgang gerealiseerd wordt, maar het roept ook de vraag op of effectieve bijsturing plaatsvindt als een deel van de deelnemers achter blijft.

Uit de interviews blijkt overeenstemming dat bijsturen in eerste instantie gebeurt via een mix van aanjagen, stimuleren, adviseren en ondersteunen (nadruk op de dialoog). Als blijkt dat deelnemers onvoldoende voortgang boeken en bovengenoemde acties niet werken, dan is nu benoemd dat de regeringscommissaris functionarissen of bewindspersonen kan aanspreken. En als

de inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE) signaleert dat de informatiehuishouding bij een zorgdrager van overheidsinformatie niet voldoet aan de eisen van de archiefwet, dan dient de betreffende zorgdrager in een reactie aan te geven hoe dit wordt opgepakt. Daarnaast kan BZK centrale bevoegdheden inzetten, maar deze beperken zich tot deelbevoegdheden. Uit interviews met betrokkenen blijkt dat er nog onduidelijkheid bestaat hoe escalatie via de reguliere ambtelijke lijn kan plaatsvinden. Hiervoor wordt verwezen naar DGOO (als voorzitter van de ICBR en portefeuillehouder van het programma), naar CIO-Rijk (als stelselverantwoordelijke) en naar de ICBR (waar het programma verantwoording aan aflegt). Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat de ICBR vooral een groep van belanghebbenden is, waardoor de mogelijkheid voor effectieve escalatie wordt betwifteld.

Een verbetermogelijkheid om bijsturing te versterken is ons inziens om te bevorderen dat deelnemers transparant aangeven welke vorderingen ze boeken en zo nodig de escalatiemogelijkheid via de ambtelijk-bestuurlijke lijn te expliciteren. Zolang deelnemers aangeven (zoals ze nu doen) dat ze de doelen van Open op Orde ondersteunen en nastreven kan met een dialoog veel bereikt worden. Gezien de nadruk op de decentrale verantwoordelijkheid is het belangrijk dat deelnemers transparant aangeven welke vorderingen ze boeken. Dit hoort bij 'gefundeerd vertrouwen' (zie paragraaf 2.2). Daarbij past ook dat de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed als onafhankelijk toezichthouder een rol speelt in het beoordelen en openbaar maken van de stand van de informatiehuishouding, zowel op het niveau van de rijksoverheid als geheel als bij afzonderlijke zorgdragers. De inspectie is voornemens om daartoe de eigen informatiebasis te versterken, het aantal onderzoeken uit te breiden en om tussen nu en 2026 alle onder toezicht staande organisaties te bezoeken. Mochten individuele deelnemers ondanks de openbaarmaking en dialoog onvoldoende prioriteit geven aan de informatiehuishouding, overweeg dan een explicietere escalatiemogelijkheid via de ambtelijk-bestuurlijke lijn. Er zijn nu geen indicaties dat dit nodig is.

Handelingsperspectief:

Bevorder dat deelnemers transparant aangeven welke vorderingen ze boeken. Expliciteer daarnaast de rol van de inspectie (IOE) in het beoordelen en openbaar maken van de stand van de informatiehuishouding. Mochten individuele deelnemers ondanks de dialoog onvoldoende prioriteit geven aan de informatiehuishouding, overweeg dan een explicietere escalatiemogelijkheid via de ambtelijk-bestuurlijke lijn.

3 Waarborgen gericht op het beoordelingsproces

Dit hoofdstuk is een nadere toelichting (achtergrondinformatie) op onze bevindingen over het beoordelingsproces aan de hand van de criteria in ons referentiekader. Dit betreft de waarborgen gericht op de inhoud van de actieplannen (§3.1), de uitvoering van het beoordelingsproces (§3.2), de inhoudelijke beoordeling (§3.3) en de prioritering van het budget (§3.4). Onderstaande teksten zijn het resultaat van document- en interviewanalyse.

3.1 Waarborgen gericht op de inhoud van actieplannen

3.1.1 De actieplannen sluiten op hoofdlijnen aan op de actielijnen

Bij de eerste beoordelingsronde bleek dat actieplannen op hoofdlijnen aansluiten op de actielijnen in het centrale programma Open op Orde (POoO). De inhoudelijke uitwerking per actieplan is verschillend. Zo verschilt de scope en tijdshorizon. Enkele indieners richten zich vooral op de prioritaire onderwerpen (categorie 1) vastgesteld door de ICBR en in het beoordelingskader zijn opgenomen. De andere indieners beschouwen de vier actielijnen in de volle breedte en beschrijven ook hun eigen prioriteiten (categorie 2); daarbij focust de ene indiener zich vooral op de korte termijn (2021/2022), terwijl anderen zich richten op de gehele looptijd (tot 2026). Geïnterviewden vinden het positief dat informatiehuishouding door POoO op de kaart staat. Op hoofdlijnen worden de rijksbrede prioriteiten onderschreven door geïnterviewde indieners. Ook in de aanschrijving voor de tweede beoordelingsronde is het generieke actieplan leidend. Dit betreft zowel de vier actielijnen als negen geformuleerde rijksbrede prioriteiten. Daarnaast is CIO-Rijk bezig om voor de vier actielijnen actieplannen op te stellen, hierbij is er al veel voortgang voor actielijn 1 (professionals), zijn actielijnen 2 (volume en aard informatie) en 3 (informatiesystemen) nog in ontwikkeling en wordt er nog nagedacht over een goede aanpak voor actielijn 4 (bestuur en naleving).

3.1.2 *Inspanningen per actielijn helder; precieze bijdrage aan hoofddoel niet altijd duidelijk*

In de actieplannen is helder welke inspanningen (activiteiten/acties) per actielijn worden opgepakt. Er komt minder duidelijk naar voren op welke manier elke organisatie inzichtelijk maakt hoe de inspanningen in samenhang bijdragen aan het realiseren van het hoofddoel, zodat dit inzicht gebruikt kan worden voor sturing op doelbereiking. In de aanschrijving voor de tweede beoordelingsronde van de actieplannen is niet beschreven dat deelnemers inzichtelijk dienen te maken op welke wijze acties bijdragen aan doelen. POoO geeft aan dat bij de tweede beoordelingsronde minder diepgaand gekeken zal worden naar de actieplannen, maar dat er wel een beoordeling op hoofdlijnen plaatsvindt op doelbereiking, gekoppeld aan de vier actielijnen van POoO. Daarnaast wordt er gekeken naar proportionaliteit, waarbij beoordeeld wordt of de geplande acties overeenkomen met de uitdagingen die blijken uit de nulmeting en haalbaarheidstoets.

3.1.3 *Probleemanalyse en onderbouwing actieplannen is aangevuld met nulmeting en uitvoeringstoets; diepgang hiervan verschilt*

Tijdens de eerste beoordelingsronde verschilde de diepgang van probleemanalyses nog per actieplan. Volgens geïnterviewden was hiervoor weinig tijd beschikbaar. De diepgang van probleemanalyses was daarom afhankelijk van eerder uitgevoerde analyses en eerder opgehaalde verbeterwensen voor de informatiehuishouding. Inmiddels zijn door alle deelnemers nulmetingen en uitvoeringstoetsen uitgevoerd. Deelnemers hebben tijd gehad om het actieplan op te stellen, mede op basis van de opmerkingen uit de eerste beoordelingsronde. De nulmeting en de uitvoeringstoets hebben veelal geleid tot aanscherping van het actieplan, maar niet tot grote

bijstellingen. In verschillende mate wordt er in actieplannen een verbinding gelegd met probleemanalyses, variërend van bijzonder diepgaand (incl. meerdere niveaus van probleemanalyses, duiding van nulmeting en koppeling met acties) tot een enkele verwijzing naar de uitgevoerde analyses (zonder beschrijving, duiding of koppeling met acties).

3.1.4 *Globale kwartaalplanningen zijn aanwezig; ambitieniveau aan de deelnemer*

Er zijn globale kwartaalplanningen waarin is aangegeven welke programma-en projectactiviteiten worden uitgevoerd, op een enkele deelnemer na. Bij de beschrijving van individuele initiatieven is vaak voorzien dat eerst een verdere verkenning moet worden uitgevoerd, wat dan kan leiden tot een meer gedetailleerde planning. Tussentijdse mijlpalen en fasering zijn nog in de opbouwfase. Sommige indieners beperken de acties tot korte termijn (2021/2022), andere indieners beschrijven de actieplannen tot aan 2026. Dit is wel vaak met de opmerking dat nadere concretisering van de planning, met mogelijke bijstelling, nog plaats moeten vinden.

In de ICBR is een afspraak gemaakt om gezamenlijk naar hetzelfde ontwikkelplateau toe te werken en daarna op te trekken naar het volgende niveau, de voorlopers helpen de achterblijvers. Vanuit POoO zijn centraal streefdata opgenomen voor de 9 rijksbrede prioriteiten. Verder is het een decentrale verantwoordelijkheid om de beoogde targets – en het ambitieniveau - voor 2026 te bepalen en de planning daarop af te stemmen.

3.1.5 *Mate waarin acties SMART zijn geformuleerd verschilt*

Bij de eerste beoordelingsronde werd er gewerkt met een sjabloon van 'fiches', waarin voor elke afzonderlijk actie werd gevraagd om de huidige situatie, het beoogde resultaat en de aanpak te beschrijven. Dit leverde dusdanig veel informatie op (ongeveer 900 fiches), dat het niet werkbaar was voor het beoordelingsteam gaven geïnterviewden aan. Deze werkwijze is komen te vervallen voor de tweede beoordelingsronde. Er wordt centraal gestuurd op de negen rijksbrede prioriteiten. Daarnaast zijn er via het format van de nulmeting centraal kpi's bepaald voor verbeterdoelen en einddoelen van het generieke actieplan. Deze meting vindt plaats via self-assesment van het volwassenheidsniveau op 32 vragen. Verder is het een decentrale verantwoordelijkheid om targets te stellen en daarvoor acties en tussenstappen te formuleren. De mate waarin doelstellingen en acties SMART zijn geformuleerd verschilt. Deelnemers beschrijven de acties, maar deze zijn niet altijd meetbaar en tussenstappen zijn vaak niet geformuleerd.

3.2 **Waarborgen in de uitvoering van het beoordelingsproces**

3.2.1 *Het beoordelingsproces is aangepast en minder gedetailleerd op basis van geleerde lessen*

Het beoordelingsproces is duidelijk aangepast van een meer centrale sturing naar een decentraal sturingsmodel. De beoordeling is minder gedetailleerd. De portfolio-eisen en de eisen aan KPI's per project zijn geschrapt, met als alternatief een centrale sturing op het niveau van de actielijnen en aan de hand van doelstellingen en beoogde resultaten. De beoordeling vindt plaats op basis van drie beoordelingscriteria (doelbinding, proportionaliteit en uitgangspunten beheersing); dit zou minder tijdrovend en beter uitvoerbaar moeten zijn. De grote verandering in aanpak is dat er eerst voornamelijk financieel werd gekeken en niet zo zeer inhoudelijk. Er is nu decentrale verantwoordelijkheid voor de financiën, ook omdat bestedingen aan verschillende acties moeilijk te volgen zijn. Deelnemers zijn positief over de nadruk op de decentrale verantwoordelijkheid. Door te veel administratieve last en verantwoordingsmomenten dreigde teveel tijd en schaarse capaciteit te worden ingezet voor beoordeling en verantwoording. Dat zou afleiden van de werkelijke bedoeling van POoO: het daadwerkelijk op orde brengen van de IHH. De huidige balans is passender volgens deelnemers. Medewerkers van POoO geven aan dat het meten van inhoudelijke voortgang (doelbereiking) wel centraal in de gaten gehouden moet worden. Dit moet nog uitgewerkt worden en kan leiden tot additionele verantwoordingsvragen- en druk.

3.2.2 *Beoordelingen worden uitgevoerd door IHH-deskundigen; deelnemers positief over deskundigheid*

De centrale beoordelingen op de actieplannen zijn bij de eerste beoordelingsronde uitgevoerd door deskundigen op het gebied van informatiehuishouding, vanuit POoO, Nationaal Archief, Doc-Direkt of de ministeries. Er waren drie inhoudelijke beoordelingsteams samengesteld uit de verschillende organisaties. De meeste geïnterviewde indieners zijn positief over de kundigheid van de beoordelingsteams. Wel werden er twijfels genoemd of het mogelijk is vanuit een beoordelingsteam goed de indienende organisaties te doorgronden op detailniveau. In de volgende ronde vindt de beoordeling minder diepgaand plaats. In opzet zijn opnieuw multidisciplinaire beoordelingsteams voorzien.

3.2.3 *Met alle deelnemers worden consultatiegesprekken gevoerd; deelnemers ervaren deze als constructief*

Er is met alle onderzochte indieners van actieplannen interactieve consultatiegesprekken gevoerd door de beoordelingsteams tijdens de eerste beoordelingsronde, aan de hand van een vooraf opgestelde leidraad, gericht op nadere verduidelijking en prioritering van de acties. Er is gevraagd om aanpassingen niet direct door te voeren, maar te verwerken voor de volgende beoordelingsronde (voorjaar 2022), waarbij ook de uitkomsten van de nulmeting en uitvoeringstoets gebruikt kunnen worden. Er vinden in de volgende beoordelingsronde weer kwalitatieve beoordelingsgesprekken plaats over het bijgestelde actieplan. Deelnemers zijn over het algemeen positief over de gesprekken en ervaren die als constructief, maar wijzen er op dat POoO alleen suggesties moet doen en geen aanwijzingen. Het is de decentrale verantwoordelijkheid om de informatiehuishouding op orde te krijgen.

3.2.4 *Verskillende beoordelaars passen een vergelijkbare werkwijze en weging toe*

In de eerste beoordelingsronde passen de verschillende beoordelaars (beoordelingsteams) een vergelijkbare werkwijze en weging toe. Er is gewerkt met standaardbeoordelingsformulieren, die zijn afgeleid van het gepubliceerde beoordelingskader. Binnen de beoordelingsteams hebben de verschillende beoordelaars gelijksoortige formulieren ingevuld, die zijn geconsolideerd tot een teambeoordeling. Er zijn 'dailystand-ups' geweest, waarbij coördinatoren van de drie beoordelingsteams de werkwijze over aandachtspunten afstemmen. Hiervan zijn afspraken en besluiten vastgelegd en gecommuniceerd naar beoordelingsteams om te komen tot eenduidige afweging en communicatie. De eindoordelen en aandachtspunten zijn op een vergelijkbare wijze geformuleerd. In de tweede beoordelingsronde is voorzien in een vergelijkbare werkwijze en weging, via werkinstructies en uitgewerkte beoordelingscriteria, door de beoordelingsteams.

3.3 **Waarborgen bij de inhoudelijke beoordeling**

3.3.1 *Aanlevercriteria voor de actieplannen zijn beschreven*

De aanleververeisten voor de actieplannen zijn beschreven (in opzet) in de kaderbrief. Deze zijn beperkt tot het niveau van de actielijnen en de rijksbrede prioriteiten. Verder worden enkele uitgangspunten voor de beheersing voorgeschreven (o.a. nulmeting, haalbaarheidstoets, ondertekening). In opzet wordt hiernaar gekeken bij de tweede beoordelingsronde.

3.3.2 *Nadruk beoordeling komt te liggen op Doelbinding, Proportionaliteit en Beheersing*

Bij de tweede beoordelingsronde wordt ten opzichte van de vorige beoordelingsronde minder diep gekeken naar de actieplannen door de beoordelingsteams. Het criterium 'het actieplan draagt bij aan beoogde effecten Open op Orde' dat tijdens de eerste beoordelingsronde werd gehanteerd, is nu in opzet voorzien via het criterium 'doelbinding' (aan de actielijnen en rijksbrede prioriteiten), het criterium 'proportionaliteit' en criteria omtrent de beheersing. Bij toepassing van genoemde criteria wordt achtereenvolgens gekeken of de

beschreven maatregelen in het actieplan in voldoende mate bijdragen aan de doelstellingen van Open op Orde en gerelateerd zijn aan de analyse van de nulmeting en haalbaarheidstoets (doelbinding). Daarna, of de aangevraagde middelen beschreven in het actieplan proportioneel in relatie zijn tot de eigen opgave van de indiener en tot soortgelijke opgaven van andere indieners (proportionaliteit). En tot slot, of het aangeleverde actieplan en onderliggende documenten voldoen aan de opgestelde aanlevercriteria en in voldoende mate invulling geven aan de uitgangspunten voor de beheersingsmaatregelen vastgelegd in de kaderbrief (beheersing). Diverse programmamedewerkers noemen ook de te overbruggen afstand naar het 'gemeenschappelijke ontwikkelplateau' (solidariteitsprincipe) als criterium. Dit is echter niet uitgewerkt in de werkinstructie voor het beoordelingsproces.

3.3.3 *Haalbaarheid, toekomstbestendigheid en risico's van de actieplannen zijn een decentrale verantwoordelijkheid*

Ondanks eerdere voornemens daartoe zijn de actieplannen bij de eerste beoordelingsronde niet centraal beoordeeld door de beoordelingsteams op haalbaarheid en toekomstbestendigheid, omdat dit niet haalbaar was vanwege de grote hoeveelheid actieplannen en de hoge tijdsdruk. Wel zijn de actieplannen gecheckt op de beschrijving van risico's, maar of de risico's in afzonderlijke initiatieven ('fiches') voldoende beheerst worden, is niet beoordeeld. Voor de tweede beoordelingsronde worden actieplannen en projecten niet meer centraal beoordeeld op haalbaarheid, toekomstbestendigheid en risicobeheersing. Dit behoort tot de decentrale verantwoordelijkheid.

3.4 **Waarborgen in de prioritering van budget**

3.4.1 *Budgettoekenning 2021: via generieke verdeelsleutel toegekend, budget beperkt uitgeput*

Voor het gehele traject is 787 miljoen beschikbaar tot en met 2026, waarvan 104 miljoen in 2021. De totale gevraagde financiering door deelnemers was hoger dan verwacht (1,6 miljard). Dit bedrag was nog exclusief centraal geormerkte middelen en generieke onderdelen. Daarnaast dekte de gevraagde financiering nog niet de gehele periode af en waren er meer 'fiches' opgeleverd dan verwacht. Om deze reden is besloten door de ICBR om te focussen op 10 rijksbrede prioriteiten (categorie 1) en daarnaast 3 tot 5 decentrale prioriteiten vanuit de indieners (categorie 2) voor max. 25% van het budget. Tevens is besloten om voor de periode juli 2021 – maart 2022 het budget te verdelen over alle departementen op basis van dezelfde generieke verdeelsleutel die bij de startbudgetten is gebruikt. Door het laat toekennen van de budgetten en door arbeidsmarktkrapte om IV-personeel aan te trekken is een aanzienlijk deel van het budget voor 2021 niet uitgeput.

3.4.2 *Budgettoekenning 2022: meerjarig op basis van startbudget (generieke verdeelsleutel) en nader in te vullen additioneel budget*

Bij de voorjaarsnota 2022 wordt aanvullende financiering vastgesteld op basis van een beoordeling van de bijgestelde actieplannen door POoO. De budgettoekenning in 2022 bestaat uit enerzijds de centraal geormerkte budgetten voor de stelselpartijen (ca. 50 mln per jaar) en anderzijds de niet-geormerkte budgetten voor de decentrale uitvoering van de actieplannen van de deelnemers (ca. 98 mln in 2022 en 2023 en 85 mln in de jaren daarna). Deze niet-geormerkte budgetten worden deels toegekend als basisbudget, gemaximeerd tot het niveau van het toegekende budget 2021 (totaal 67 mln); dus op basis van de generieke verdeelsleutel 2021, maar zonder onderverdeling tussen categorie 1 en 2. Deze basisbudgetten worden structureel toegekend. Het resterende bedrag wordt als additioneel budget toegekend, waarvan de verdeling mede wordt gebaseerd op de afstand tot het gestreefde gemeenschappelijk ontwikkelplateau. Deelnemers die verder van het gestreefde ontwikkelplateau afstaan kunnen op een groter budgetdeel aanspraak maken dan deelnemers die hier al dichterbij staan. Het budget verdeelcriterium 'afstand tot ontwikkelplateau' is nog niet uitgewerkt.

De geïnterviewde deelnemers zijn positief over een meer structurele toekenning van de budgetten omdat het om een langlopend programma gaat met structurele acties. Deelnemers zijn verdeeld over het beschikbare budget (een evenredig aandeel uit 787 mln): een deel vindt het een 'mooi bedrag' waar veel mee is te doen; en een deel vindt dat er extra investeringen nodig zijn. Zij vinden het niet reëel als ze zelf meer eigen geld zouden moeten inzetten, want informatiehuishouding is rijksbreed op achterstand, door bezuinigingen in het verleden en door de hogere eisen die nu aan de informatiehuishouding worden gesteld. POoO gaat uit van het scenario dat de claim wederom hoger is dan het beschikbare geld, maar kan niet beoordelen of de ene deelnemer meer geld vraagt voor dezelfde actie/project als een ander.

In het najaar 2021 (ICBR 7/9) is er een discussie gevoerd of de verhouding centraal/decentraal budget logisch was gezien de grote decentrale uitdagingen. Er is een indicatieve reeks voor het totaal beschikbare bedrag voor centrale initiatieven tot en met 2026 (ongeveer eenderde van het budget). Jaarlijkse actualisatie van de centrale budgetten (en budgetverdeling) vindt plaats in de ICBR. De beoordeling of het efficiënter is om sommige onderdelen centraal te ontwikkelen gebeurt in essentie al via het reguliere proces 'rijksbrede voorziening'. Rijksbreed aanbod zal geen verplichte afname worden. Deelnemers kunnen aangeven of ze meedoen aan rijksbrede voorzieningen of niet. Veel deelnemers geven aan dat ze wel kunnen leven met de rijksbrede prioriteiten, maar wijzen er op dat deze niet teveel moeten gaan schuiven en niet onevenredig veel tijd en budget moeten opslokken ten opzichte van de organisatiespecifieke prioriteiten.

3.4.3

Geen inzicht of dekking van projecten al via andere financiering is geregeld

Van de indieners wordt door POoO gevraagd om geen financiering te vragen voor reguliere werkzaamheden of onderwerpen die al begroot zijn (zoals POK-geld of overige middelen). Projecten worden bij de tweede beoordelingsronde niet meer afzonderlijk beoordeeld, daarmee wordt er ook niet meer expliciet naar dit onderdeel gekeken. POoO heeft geen zicht op de begroting of reserveringen van deelnemers.

4 Waarborgen gericht op het verantwoordingsproces

Dit hoofdstuk is een nadere toelichting (achtergrondinformatie) op onze bevindingen over het verantwoordingsproces aan de hand van de criteria in ons referentiekader. Dit betreft de waarborgen gericht op de inhoud van de verantwoording (§4.1), de uitvoering van het verantwoordingsproces (§4.2) en de opvolging van knelpunten (§4.3). Onderstaande teksten zijn het resultaat van document- en interviewanalyse.

4.1 Waarborgen gericht op de inhoud van organisatie-specifieke verantwoording

4.1.1 *De verantwoording wordt decentraal vormgegeven en is nog in opbouw*

In de kaderbrief zijn verantwoordingseisen vastgelegd voor 2021 en 2022, maar dit is deels nog in opbouw. De verantwoordingsrapportage 2021 is grotendeels vormvrij en moet inzicht bieden in de realisatie van doelstellingen en resultaten. Het format voor de voortgangsrapportage 2022 moet nog vastgesteld worden. Buiten de opgevraagde rapportages zijn er nu geen eisen. POoO heeft daarvoor gekozen omdat de deelnemers verschillen qua organisatie en mate van zelfstandigheid, met elk eigen eisen gegeven de organisatievorm. De halfjaarrapportages zoals nu genoemd in de kaderbrief zijn voornamelijk vanuit financieel perspectief geformuleerd. POoO wil daarnaast toewerken naar meer inhoudelijke verantwoordingen, bij voorkeur door aan te sluiten op interne rapportages van deelnemers zodat er geen extra informatie-eisen gesteld hoeven te worden. Dit moet input leveren voor een centraal dashboard dat inzicht geeft in de 'Staat van de Informatiehuishouding' en bereikte effecten.

In hoeverre dit leidt tot volledig inzicht in de vorderingen op acties, mijlpalen, verbeterdoelen en einddoelen is nog onzeker. Per deelnemer kan dit verschillen, afhankelijk van de wijze waarop de interne programmasturing en monitoring intern wordt vormgegeven. Aan POoO wordt vooralsnog alleen op het niveau van doelrealisatie per actielijn en de nulmeting gerapporteerd, dus niet op basis van onderliggende acties, mijlpalen en tussendoelen.

Uit de interviews met deelnemers blijkt dat de opzet van de interne voortgangsrapportages verschilt. Een aantal departementen gaat werken met een intern monitoringsysteem voor informatiehuishouding, maar dat is nog in opbouw. Andere deelnemers bedden het interne verantwoordingsproces voor informatiehuishouding in de bestaande verantwoordingsstructuur voor projecten en programma's. En bij een kleine organisatie wordt niet gewerkt met een uitgebreid monitoringssysteem, maar bespreekt men meer informeel de voortgang op de belangrijkste projecten.

4.1.2 *Er zijn centraal globale kpi's geformuleerd, nadere invulling is een decentrale verantwoordelijkheid*

Via het format van de nulmeting zijn er centraal kpi's geformuleerd voor de verbeterdoelen en einddoelen van het generieke actieplan. Dit beperkt zich tot één of twee kwalitatieve kpi's per verbeterdoel. Meting daarvan vindt plaats via self-assessment van het volwassenheidsniveau door de deelnemers. Aanvullend daarop heeft POoO geprobeerd om meer specifieke kpi's (SMART) te formuleren voor de 10 rijksbrede prioriteiten, maar dat is niet ingevoerd. De benodigde informatie was niet voorhanden en de bureaucratische last werd als te groot ervaren.

Nu is de lijn om de komende jaren te bouwen aan de decentrale PDCA-cyclussen, de capaciteitsklem op te lossen en de mogelijkheden te verkennen hoe goed op de inhoud gestuurd kan worden. In een vooroverleg met de ICBR is besproken dat

'kpi's op een later moment worden ingevoerd, maar hiervoor is geen duidelijk proces afgesproken. Verder staat de decentrale verantwoordelijkheid voor monitoring en verantwoording centraal (zie 4.1.1). In hoeverre deelnemers nu al zelf met kpi's gaan werken is wisselend: sommigen doen het al of zijn het aan het ontwikkelen, maar enkele kleinere organisaties geven aan dat dit niet proportioneel is gezien de omvang van hun organisatie. Een decentraal dashboard met 'kpi's is niet verplicht gesteld.

4.1.3 *Kwaliteitseisen zijn centraal globaal beschreven, gerelateerd aan de verbeterdoelen*
Er zijn door POoO geen centrale kwaliteit- en acceptatie-eisen voor de producten en projecten van deelnemers vastgesteld; dit is een decentrale verantwoordelijkheid. Wel zijn er kwalitatieve omschrijvingen van de verbeterdoelen per actielijn. Tevens wordt in de nulmeting verwezen naar eisen die zijn vastgelegd in de Archiefwet en de Baseline informatiehuishouding Rijksoverheid. Daarnaast zijn er voor de 10 rijksbrede prioriteiten criteria gespecificeerd waaraan deelnemers moeten voldoen, inclusief een comply or explain-mogelijkheid. De verdere invulling is een decentrale verantwoordelijkheid, inclusief het bepalen van een targetwaarde per prioriteit en verbeterdoel. Een gezamenlijk na te streven ontwikkelplateau voor alle deelnemers wordt nog uitgewerkt.

4.1.4 *Risicomanagement is een decentrale verantwoordelijkheid*
Het signaleren van risico's in doelbereiking en het treffen van beheersmaatregelen is een decentrale verantwoordelijkheid. De risicobeoordeling van de decentrale actieplannen door POoO is na de eerste beoordelingsronde komen te vervallen. Deelnemers onderschrijven over het algemeen dat zij verantwoordelijk zijn voor hun risicobeheersing. Wel geven diverse deelnemers aan dat ze nog bezig zijn om de monitoring en P&C-cyclus op dit punt verder te ontwikkelen.

4.2 Waarborgen in de uitvoering van het verantwoordingsproces

4.2.1 *Er wordt gestuurd op vertrouwen, maar vooralsnog zonder differentiatie gebaseerd op gefundeerd vertrouwen*
Sturen op basis van gefundeerd vertrouwen betekent dat POoO een bewuste risicoanalyse en -afweging maakt in hoeverre deelnemers vertrouwd kunnen worden in het realiseren van de POoO-doelen; en daarop aansluitend het toezicht invult. Indien veel vertrouwen, dan kan POoO steunen op de interne PDCA-cyclus van de deelnemer en zich beperken tot het volgen van diens verantwoordingsrapportage over de realisatie van verbeterdoelen en resultaten. Indien weinig vertrouwen, dan past daarbij dat POoO meer informatie ('bewijs') vraagt en toetsen uitvoert. Dit kan zowel in de vorm van hard controls (monitoring) als soft controls (interactie), zoals beschreven in paragraaf 2.2.

Er wordt nu veel meer ingezet op vertrouwen dan in de eerste beoordelingsronde, maar het is vooralsnog onhelder of dit gefundeerd vertrouwen is of dat het vooral is ingegeven door de wens van ICBR om de uitvoeringslast te beperken. Een deelnemer vat dit samen als "Verlies de bedoeling niet uit het oog: allemaal voelen we de verantwoordelijkheid om IHH te verbeteren, dus verspil niet onnodig veel tijd en capaciteit aan allerlei beoordelingsprocessen en verantwoordingen. Hoe deelnemers hun programma aansturen, dat is decentrale verantwoordelijkheid." POoO stuurt aan de voorkant op te bereiken doelstellingen en monitort de voortgang aan de hand van deels nog te concretiseren rapportages. Vooralsnog vindt daarbij geen differentiatie plaats naar deelnemers. Er is nog niet iets ingeregeld om te kijken welke deelnemers meer of minder vertrouwd kunnen worden; niet iedereen is even volwassen. Wel is voorzien in een signalerings- en aanjaagfunctie voor de regeringscommissaris, die daarbij onder andere gevoed wordt door informatie vanuit POoO. Een vorm van differentiatie is mogelijk ook de uitkomst van de nulmeting: deelnemers die er slechter voorstaan verdienen meer aandacht. De kaderbrief geeft daar wel een aanzet voor, maar dit is nog niet uitgewerkt.

4.2.2 *Nulmetingen zijn volledig uitgevoerd, maar met verschillende diepgang, en wijzen op een laag volwassenheidsniveau van informatiehuishouding*

Alle onderzochte deelnemers hebben nulmetingen aangeleverd, in veel gevallen uitgesplitst naar kerndepartement en de meer zelfstandige dienstonderdelen en zbo's. Hierbij zijn alle 32 nulmetingsvragen beantwoord en in de meeste gevallen is ook een ambitie-score ingevuld. De diepgang van de nulmetingen wisselt, van een ingevulde excelsheet, met daarin een korte toelichting, tot een uitgebreide duiding van de resultaten. Uit de interviews blijkt dat de nulmetingen door de deelnemers op verschillende wijze zijn uitgevoerd: door de interne programmanager zelf, of met inzet vanuit I-interim Rijk, of door alle dienstonderdelen afzonderlijk (met aggregatie en/of rode draden), of door dienstonderdelen en de intern programmaorganisatie gezamenlijk (gericht op een gezamenlijk, minder subjectief beeld).

Uit de nulmetingen blijkt dat het volwassenheidsniveau van de informatiehuishouding over het algemeen laag is. Het huidige niveau op de afzonderlijke onderwerpen schommelt veelal tussen een 1 en een 2 (op een schaal van 4), met uitschieters richting de 3 en een enkele 4. De deelnemers streven qua ambitie over het algemeen op kortere termijn naar een 2 en op langere termijn naar een 3. Bij deelnemers is er vaak sprake van meervoudige complexe problematiek, zoals gebrek aan expertise, aan capaciteit en verouderd ICT-landschap. Afspraak in de ICBR is om gezamenlijk naar hetzelfde ontwikkelplateau te komen en daarna op te trekken naar het volgende gezamenlijke niveau. Voorlopers helpen achterblijvers.

4.2.3 *De taken en verantwoordelijkheden in het verantwoordingsproces zijn belegd, zowel centraal als decentraal*

De verantwoordelijkheid voor de organisatie en borging van het verantwoordingsproces ligt primair bij de deelnemers, op het niveau van het ministerie. Het ministerie moet dit borgen via de eigen P&C-cyclus; deze beslaat zowel het kerndepartement als de deelnemende dienstonderdelen en zbo's. Het kerndepartement fungeert richting POoO als budgethouder en eerste aanspreekpunt voor het ministerie als geheel. Op basis van deze informatie stelt POoO periodiek een integrale voortgangsrapportage op. POoO valt onder het programma Open Overheid (POO), waar ook andere programmalijnen (sporen) onder vallen.

De interne organisatie van het verantwoordingsproces bij de deelnemers verschilt, mede in relatie tot de omvang en de aansturing van de (zelfstandige) dienstonderdelen. De departementen hebben veelal een centrale programmaorganisatie waar informatiehuishouding is belegd, vaak gecombineerd met de programmalijn Informatievoorziening en soms ook met de programma's Ambtelijk vakmanschap en Werken aan Uitvoering. De departementale programmaorganisatie coördineert de verantwoording van deelprojecten en legt verantwoording af aan een departementale stuurgroep. Daarnaast zijn er (zelfstandige) deelnemers die de verantwoording omtrent informatiehuishouding hebben ingebed in hun bestaande structuur voor project- en programmasturing (via projectmanagementprotocol, projectenboard, etc). De financiële verantwoording is daarbij meestal ingebed in de reguliere financiële lijn. Bij kleinere organisaties zijn de structuren vaak informeler ingericht.

4.2.4 *De inhoudelijke en financiële verantwoording, zoals die nu is vormgegeven, is uitvoerbaar voor de deelnemers*

Deelnemers geven aan dat de verantwoordingsrapportages, zoals in de kaderbrief beschreven, goed uitvoerbaar zijn, zowel wat betreft de inhoudelijke als de financiële verantwoording. Er is nu minder tijd en capaciteit nodig door de verlichting van de verantwoordingseisen. Overigens moet de inhoudelijke verantwoording nog verder uitgewerkt worden (zie 4.1.1), dus daarover kan nog discussie ontstaan. Wat betreft de financiële verantwoording moeten deelnemers per actielijn verantwoorden welke middelen in 2021 zijn ingezet, dus niet meer op het niveau van afzonderlijke acties of projecten.

Enkele deelnemers geven als aandachtspunt mee dat het beoordelings- en verantwoordingsproces dat POoO inricht erg strak is: POoO zet zichzelf en zet de deelnemers daardoor voortdurend in een tijdslem.

4.2.5 *Nog een kwaliteitsslag op de inhoudelijke verantwoordingsinformatie, verder is kwaliteit van de informatie vooral een decentrale verantwoordelijkheid*

Belangrijke kwaliteitscriteria voor informatie zijn: tijdig, relevant en betrouwbaar. Op de vraag in hoeverre de informatie in de voortgangsrapportages tijdig, relevant en betrouwbaar genoeg is voor POoO om op te sturen, geeft POoO aan dat er met name nog een slag gemaakt moet worden in de inhoudelijke verantwoording. Dit moet meer inzicht geven in de 'Staat van de Informatiehuishouding' en bereikte effecten. De decentrale verantwoordingen moeten daartoe input leveren voor het nog te ontwikkelen centraal dashboard (zie paragraaf 4.1.1). Verder moeten deelnemers zelf hun interne informatievoorziening inrichten en afstemmen op hun interne sturingsbehoefte en decentrale verantwoordelijkheid.

Wat betreft de betrouwbaarheid van de informatie steunt POoO op de betrouwbaarheid van de decentraal aangeleverde informatie. Er zijn door POoO verder geen eisen gesteld aan de administratie en interne control bij de deelnemers; dit is een decentrale verantwoordelijkheid. Om die reden zal er mogelijk bij rapportages van POoO een disclaimer worden toegevoegd dat de inhoud ontleend is aan de opgaven van deelnemers. POoO

4.3 **Waarborgen in de opvolging van knelpunten**

4.3.1 *Integrale besturing op THEFD-criteria is grotendeels een decentrale verantwoordelijkheid*

Referentiecriteriën voor de integrale besturing van een programma zijn tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid. Deze zogenoemde THEFD-criteria moeten voortdurend tegen elkaar en in samenhang afgewogen worden:

- Tempo: de planning wordt aangepast o.b.v. ingezette bijstuuracties (Tempo als resultante van keuzes om wel/niet acties te intensiveren).
- Haalbaarheid: expliciete afweging of bij een gesignaleerd knelpunt aanpassing of intensivering van acties gewenst is (gezien beschikbaarheid van tijd, geld, capaciteit, absorptie- en verandervermogen van de organisatie, etc).
- Efficiëntie: eventuele intensivering en prioritering van acties wordt afgewogen o.b.v. kosten en verwacht effect (businesscase).
- Flexibiliteit: stopzetten, aanpassen of intensiveren van acties wordt periodiek heroverwogen op basis van gerealiseerde vorderingen in doelbereiking.
- Doelgerichtheid: indien een doel niet wordt behaald dan aangepaste of nieuwe acties inzetten.

De centrale sturing van POoO richt zich op het bepalen van doelen, actielijnen, rijksbrede prioriteiten en centrale (ondersteunende) acties van stelselpartijen. Verder is het grotendeels een decentrale verantwoordelijkheid om de informatiehuishouding op orde te brengen. Deelnemers bepalen in hun actieplan, binnen deze centrale kaders, verder zelf hun eigen acties en projecten, tussentijdse mijlpalen, fasering en targetwaardes (beoogd resultaat) om hun informatiehuishouding te verbeteren. Dit vertaalt zich in de THEFD-criteria.

Tempo: Voor rijksbrede prioriteiten geldt dat deze binnen planperiode (dus eind 2026 of eerder) bereikt dienen te worden. Voor organisatiespecifieke acties geldt dat de grootste investeringen binnen de planperiode moeten plaatsvinden, maar daarvoor is tijdspad en fasering vooralsnog volledig een eigen decentrale keuze. De deelnemers zijn zelf verantwoordelijk als ze achter gaan lopen. Overigens is in de ICBR wel de afspraak gemaakt om gezamenlijk naar hetzelfde ontwikkelplateau te komen en daarna op te trekken naar het volgende gezamenlijke niveau; voorlopers helpen achterblijvers.

Haalbaarheid: Dit is primair een decentrale verantwoordelijkheid. Elke deelnemer heeft naar eigen inzicht een haalbaarheidstoets uitgevoerd en zal bij vertraging of achterblijvende resultaten zelf keuzes maken om bij te sturen en dit vertalen in een bijgesteld actieplan. Als bij de (globale) beoordeling door POoO blijkt dat meerdere organisaties op eenzelfde punt vertraging oplopen, dan is mogelijk centrale bijsturing nodig en zal POoO het generieke actieplan daarop actualiseren.

Efficiëntie: Het valt voor de beoordelingsteams niet te beoordelen of de ene deelnemer meer geld vraagt voor dezelfde actie/project als een ander; vanuit POoO vindt hier geen challenge op plaats. De beoordeling of het efficiënter is om sommige onderdelen centraal te ontwikkelen gebeurt in essentie al via het reguliere proces 'rijksbrede voorziening' (proces Generieke I-toets en Advies'). Per rijksbrede prioriteit is er coördinatie geregeld, dit is bij CIO-Rijk belegd. Als beter samenwerken op een breder niveau gewenst is dan moet dat bespreekbaar worden gemaakt zowel in departementale als in interdepartementale gremia. Decentrale projectleiders worden doorverwezen naar centrale kennis- en informatie platforms. Schaalvoordeel wordt gehaald door beter IT in te zetten, dat wordt de komende periode geïntensiveerd. Rijksbreed aanbod zal geen verplichte afname worden, maar er kan wel gestuurd worden op standaarden en interoperabiliteit. Meerdere deelnemers geven aan dat BZK/POoO steviger kan sturen op rijksbrede IV-voorzieningen en kan stimuleren om van elkaar leren (niet zelf wiel uitvinden), maar willen uiteindelijk wel zelf de keuze maken wat ze centraal afnemen.

Flexibiliteit: Deelnemers verbinden zich aan hun eigen actieplan en zijn zelf verantwoordelijk voor de resultaten; het staat hen vrij om elk jaar het plan aan te passen. Medio 2022 zal het generieke actieplan geactualiseerd worden op basis van het actuele beeld van de staat van de IHH (zie haalbaarheid).

Doelgerichtheid: Er wordt door POoO centraal gestuurd op de rijksbrede prioriteiten door deze periodiek te heroverwegen en te actualiseren (als onderdeel van het te actualiseren generieke actieplan). Deelnemers kunnen over het algemeen leven met de gekozen rijksbrede prioriteiten, maar wijzen er op dat deze niet teveel moeten gaan schuiven en niet onevenredig veel tijd moeten opslokken ten opzichte van de organisatiespecifieke prioriteiten. Verder is het primair een decentrale verantwoordelijkheid van deelnemers om via acties het beoogde hoofddoel van OoO (informatie volledig, betrouwbaar, toegankelijk) op targetniveau te realiseren. Wel gaat POoO centraal de 'Staat van de Informatiehuishouding' monitoren, maar deze moet nog ontwikkeld worden.

4.3.2 *Bijsturing vindt vooral plaats via dialoog, stimuleren en aanjagen, de hardere escalatiemogelijkheden zijn beperkt*

Voor POoO zijn besluitvormingsprocessen ingericht, met portefeuillehouders per actielijn en medewerkers van CIO Rijk als coördinator/actiehouder. De sturing van POoO loopt eerst via de portefeuillehouder per actielijn. Dan langs de programmaraad Open Overheid. Daarna naar de ICBR. De Regeringscommissaris (RC) is aangesteld als aanjager, zonder verantwoordelijkheid voor het generieke actieplan Open op Orde of de financiering daarvan; hij heeft een vrije rol en krijgt een kleine ondersteunende staf. De RC rapporteert direct aan de staatssecretaris en valt organisatorisch direct onder DG00. Er zal een vast overleg zijn tussen de programmadirecteur OO, de programmamanager OoO en de RC. Verder is er elke zes weken een overleg met de portefeuillehouder en actiehouder over de actielijn. De portefeuillehouder kan dan vanuit de eigen rol (gebruiker, ICBR-lid, IHH-functionaris) de koers in de betreffende actielijn bespreken.

De programmamanager Open op Orde heeft geen besluitvormende macht over de interne keuzes die departementen en andere zelfstandige deelnemers aan Open op Orde maken. Dit valt onder de decentrale verantwoordelijkheid (zie 4.3.1). Mocht blijken dat een deelnemer in de ogen van POoO of de RC te weinig voortgang boekt, dan zijn er enkele interventie- en escalatiemogelijkheden. De interventieladder (escalatie) begint met aanjagen en stimuleren door POoO en RC. En mocht de RC het

echt oneens zijn met een deelnemer, dan kan hij naar de betreffende bewindspersoon stappen. Tevens kan de inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE) signaleren dat op onderdelen de informatiehuishouding bij een deelnemer (i.c. zorgdrager van overheidsinformatie) onvoldoende op orde is, waarna de betreffende zorgdrager in een managementreactie dient aan te geven hoe dit wordt opgepakt. Daarnaast kunnen centrale bevoegdheden ingezet worden door BZK, maar deze beperken zich tot deelbevoegdheden. BZK heeft bevoegdheden ingevolge het coördinatiebesluit Organisatie, Bedrijfsvoering en Informatiesystemen om kaders vast te stellen en eventueel rijksbrede voorzieningen aan te wijzen. Overigens wordt dit door meerdere geïnterviewden niet gezien als een hard stuurmiddel, aangezien er vaak sprake is van afwijkingsmogelijkheden (comply of explain). Enkele geïnterviewden noemen de mogelijkheid om CIO-Rijk meer mandaat te geven, zodat het stellen en handhaven van standaarden daar kan plaatsvinden.

Uit de interviews blijkt verder dat er nog onduidelijkheid bestaat hoe escalatie via de reguliere ambtelijke lijn kan plaatsvinden. Hiervoor wordt verwezen naar DGOO (als voorzitter van de ICBR en portefeuillehouder van het programma), naar CIO-Rijk (als stelselverantwoordelijke) en naar de ICBR (waar het programma verantwoording aan aflegt). Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat de ICBR vooral een groep van belanghebbenden is en geen aanwijzingen kan geven naar deelnemers, waardoor escalatie daar niet goed mogelijk is. Er zijn nu geen expliciete sanctiemogelijkheden indien deelnemers hun actieplan niet uitvoeren of geringe resultaten boeken.

5 Transparantie van beoordelings- en verantwoordingsproces

Dit hoofdstuk is een nadere toelichting (achtergrondinformatie) op onze bevindingen over de transparantie van het beoordelingsproces (§5.1) en het verantwoordingsproces (§5.2) aan de hand van criteria uit het referentiekader. Onderstaande teksten zijn het resultaat van document- en interviewanalyse.

5.1 **Beoordelingsproces verder uitgewerkt: vertrouwen, maar nog wel onduidelijkheid**

Voor de eerste beoordelingsronde was er een beoordelingskader in opzet gedetailleerd uitgewerkt, inclusief criteria. Deze waren voor een groot deel kwalitatief en daarmee subjectief, maar zijn voor een groot deel buiten beschouwing gebleven, omdat er niet op projectniveau is beoordeeld en budget is toegewezen.

Het beoordelingsproces is aangepast van een meer centrale sturing naar een decentraal sturingsmodel. De beoordeling is minder gedetailleerd (niet op projectniveau) en op basis van drie beoordelingscriteria; dit zou minder tijdrovend en beter uitvoerbaar moeten zijn. Daarvoor zijn criteria uitgewerkt: doelbinding, proportionaliteit en de afstand tot het ontwikkelplateau. Na de beoordeling vindt een kwalitatief beoordelingsgesprek plaats. De uitwerking van de genoemde criteria, om daarmee de juiste informatie uit de gesprekken te kunnen halen, is beschreven in het beoordelingskader. Dat neemt niet weg dat nog steeds criteria kwalitatief zijn en daarmee deels subjectief: in te schatten door de beoordelaars. Bovendien moet het criterium gemeenschappelijk ontwikkelniveau nog geoperationaliseerd worden, waarmee het solidariteitsprincipe als criterium voor de verdeling van de additionele middelen kan worden gehanteerd. De inhoudelijke sturing is nog onvoldoende uitgewerkt in de kaderbrief volgens management en medewerkers van het POoO. Het programma gaat lerend voorwaarts, om na deze beoordelingsronde de inhoudelijke sturing verder uit te werken. Deelnemers geven daarbij wel aan om een stabiele koers te kiezen, waarbij de structuur op hoofdlijnen hetzelfde blijft.

De meeste geïnterviewde deelnemers geven aan dat er een positief verschil is ten opzichte van de eerste beoordelingsronde. Er zijn meer processen ingericht, er is meer helderheid gekomen en wordt meer afgestemd. De consultatiegesprekken die tijdens de eerste beoordelingsronde zijn gevoerd, hebben veel onduidelijkheden weggenomen.

Deelnemers kennen nog niet de concrete invulling van de tweede beoordelingsronde, maar hebben daar vertrouwen in gezien de keuze voor decentrale verantwoordelijkheid met minder diepgaande sturing en de ervaring met constructieve gesprekken die zijn gevoerd met POoO. Tijdens die gesprekken werd niet zozeer een checklist afgelopen, maar was er ruimte om het inhoudelijk te bespreken. Wel wordt er genoemd dat er nog elementen zijn waarbij nadere uitwerking nodig is, zoals het toepassen van het solidariteitsprincipe en het beoordelen van de geactualiseerde plannen. Voor dit laatste heeft POoO een nieuw kader opgesteld, maar deelnemers zijn hier nog niet van op de hoogte. Ook is voor deelnemers nog niet helder hoe diepgaand het POoO in de nieuwe beoordelingsronde het actieplan gaat beoordelen en in hoeverre ze inhoudelijke aanwijzingen gaan geven en daar budgettoekenning aan verbinden.

5.2 **Huidig verantwoordingsproces is werkbaar, maar nog volop in ontwikkeling**

De uitgangspunten voor de verantwoording zijn beschreven: er ligt meer nadruk op de decentrale verantwoordelijkheid. Er worden beperkt centrale eisen gesteld. De

verantwoording is minder gedetailleerd voorgeschreven dan aanvankelijk uitgewerkt. Er zijn minder voorgeschreven formats, deze zijn deels vormvrij en kpi's zijn niet meer verplicht. Het is niet de verantwoordelijkheid van POoO om de administratie te controleren, die verantwoordelijkheid ligt bij de deelnemers zelf. Hierdoor ontstaat de vraag in hoeverre er sprake is van gefundeerd vertrouwen.

Deelnemers geven aan dat de voorgeschreven verantwoording werkbaar is, waarbij geïnterviewden van POoO aangeven dat de verantwoording deels nog in ontwikkeling is.

POoO gebruikt de verantwoording om te coördineren, onder andere voor de jaarlijkse actualisatie van het generieke actieplan, centraal verantwoording af te leggen aan de ICBR en de regeringscommissaris te informeren. Er wordt centraal gestuurd vanuit POoO op de rijksbrede prioriteiten door deze periodiek te heroverweg en te actualiseren. Verder is het primair een decentrale verantwoordelijkheid van departementen om via acties het beoogde hoofddoel van Open op Orde op targetniveau te realiseren.

Het programma heeft de ambitie op basis van nulmetingen, actieplannen en de beoordelingsronde een gemeenschappelijk beeld te ontwikkelen over de staat van informatiehuishouding ('waar staan we nu'). Hierbij wordt een centraal dashboard ontwikkeld waarin te zien in is of maatschappelijke effecten worden bereikt. Het is de verwachting om dit centrale dashboard te voeden vanuit de interne informatievoorziening van deelnemers, maar het is nog niet duidelijk of dit haalbaar is. De keuze om vormvrij te rapporteren levert een risico op dat aangeleverde informatie niet centraal samengevoegd en gebruikt kan worden voor sturing en verantwoording van het POoO.

6 Verantwoording onderzoek

6.1 Werkzaamheden en afbakening

Op 24 augustus is de opdrachtbevestiging, met het kenmerk 2021-0000171862 ondertekend. Er zijn twee fasen van onderzoek geweest⁴. Het veldwerk van de eerste fase vond plaats in augustus en september 2021, waarin het eerste beoordelingsproces is onderzocht en in september een tussenbericht is gedeeld. Het veldwerk van de tweede fase vond plaats in januari en februari 2022, waarna dit eindrapport is opgesteld.

6.1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is het signaleren van verbetermogelijkheden in het beoordelings- en verantwoordingsproces van de organisatie-specifieke actieplannen, teneinde dit proces te versterken voor toekomstige jaren, gericht op het realiseren van de doelstellingen van het programma Open op Orde.

Hoofdvraag: Zijn er verbetermogelijkheden voor het beoordelings- en verantwoordingsproces van de organisatie-specifieke actieplannen? Tijdens het onderzoek zullen daarbij de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

- 1) In hoeverre bevat het beoordelingsproces waarborgen voor een doelmatige allocatie van het beschikbare budget?
(hoofdstuk 3)
- 2) In hoeverre bevat het verantwoordingsproces waarborgen voor een doelmatige besteding van het beschikbare budget?
(hoofdstuk 4)
- 3) In hoeverre is het beoordelings- en verantwoordingsproces transparant?
(hoofdstuk 5)
- 4) Welke verbetermogelijkheden zijn aan te wijzen op basis van de bevindingen?
(hoofdstuk 2)

6.1.2 Object van onderzoek en afbakening

Het object van onderzoek is het beoordelings- en verantwoordingsproces van de organisatie-specifieke actieplannen door het programma Open op Orde⁵. Binnen scope van dit onderzoek valt de eerste beoordelingsronde uitgevoerd in de zomer van 2021 en de opzet van de verantwoording en de opzet van de tweede beoordelingsronde in het voorjaar van 2022. De werking van het verantwoordingsproces en de werking van de tweede beoordelingsronde valt buiten scope.

6.1.3 Referentiekader

Voor het referentiekader zijn documenten van de auditee gehanteerd, zoals het beoordelingskader Actieplannen Rijksoverheid en de kaderbrief, daarnaast zijn inzichten gebruikt uit algemene referentiekaders voor project- en programmabeheersing om eventuele verbeterpunten te signaleren (PRINCE2, ADR-toolbox Projectbeheer, Programmamanagement). Deze referenties zijn beschreven in bijlage 1.

6.1.4 Uitvoering veldwerk

⁴ In de opdrachtbevestiging waren drie fasen beoogd, namelijk een onderzoeksfase in het najaar specifiek gericht op het verantwoordingsproces. Dit was niet haalbaar, omdat de kaderbrief (waarin uitgangspunten en richtlijnen voor de verantwoording staan) in december tot stand kwam. Daarom is de tweede onderzoeksfase (naar het verantwoordingsproces) samengenomen met de derde onderzoeksfase (het opstellen van het eindrapport). Inhoudelijk zijn dezelfde onderwerpen onderzocht als beschreven in de opdrachtbevestiging.

⁵ In de opdrachtbevestiging wordt verwezen naar het bureau Regeringscommissaris, dat was voordat de huidige constructie tot stand kwam, waarbij het programma Open op Orde onder het programma Open Overheid valt en de regeringscommissaris een onafhankelijke positie heeft.

Voor de eerste onderzoeksfase omtrent het beoordelingsproces zijn elf interviews gehouden, waarvan 7 (duo)interviews met management en medewerkers van programma Open op Orde en 5 (groeps)interviews met deelnemers, waarvan twee grote departementen, één kleiner departement en twee zelfstandige organisaties. Daarnaast zijn documenten geraadpleegd, onder andere programmakaders, actieplannen, beoordelingsformulieren, verslagen van consultatiegesprekken, documenten omtrent de uitvoering van het beoordelingsproces en communicatie.

Voor de tweede onderzoeksfase omtrent de opzet van het gewijzigde beoordelingsproces en het verantwoordingsproces zijn ook elf interviews gehouden, waaronder met de regeringscommissaris Informatiehuishouding, vier (duo) interviews met management en medewerkers van programma Open op Orde en zes interviews met deelnemers, waarvan drie grote departementen, één kleiner departement en twee zelfstandige organisaties. Daarnaast zijn ook voor deze fase documenten geraadpleegd, onder andere programmakaders, gewijzigde actieplannen, documenten omtrent het beoordelingsproces, voortgangsrapportages en nulmetingen.

6.1.5 *Analyse*

De analyse heeft plaatsgevonden eind februari en begin april. Het onderzoeksteam heeft gegevens gestructureerd en geanalyseerd middels analysedocumenten en -sessies.

6.1.6 *Rapportage*

De uitkomsten van de analyse zijn verwerkt in dit rapport.

6.2 **Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging**

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

6.3 **Verspreiding rapport**

De opdrachtgever, Directeur-Generaal Overheidsorganisatie is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de Auditdienst Rijk (ADR) een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van rapporten die de ADR heeft uitgebracht en plaatst dit overzicht op www.rijksoverheid.nl.

7 Ondertekening

Den Haag, 18 mei 2022

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage 1: Referentiekader

Voor dit onderzoek is een referentiekader gebruikt. Het referentiekader is geen toetsingskader, maar biedt handvatten om het onderzoek op te richten en handelingsperspectieven te formuleren. Dit kader is opgesteld met behulp van documenten van de audittee, zoals het beoordelingskader Actieplannen Rijksoverheid en de kaderbrief, daarnaast zijn inzichten gebruikt uit algemene referentiekaders voor project- en programmabeheersing om eventuele verbeterpunten te signaleren (PRINCE2, ADR-toolbox Projectbeheer, Programmamanagement). In het onderstaande referentiekader zijn de onderzoeksvragen uitgesplitst in deelvragen (auditvariabelen), die in de tweede kolom zijn gekoppeld aan aandachtspunten uit het referentiekader. De aandachtspunten zijn op hoofdlijnen weergegeven om leesbaarheid te bevorderen.

Deelvragen	Aandachtspunten referentiekader
1. In hoeverre bevat het beoordelingsproces waarborgen voor een doelmatige allocatie van het beschikbare budget?	
1.1. Welke waarborgen zijn gerealiseerd gericht op de inhoud van de organisatie-specifieke actieplannen?	<ul style="list-style-type: none"> a. De actieplannen sluiten aan op de actielijnen in het centrale programma Open op Orde. b. In de actieplannen is helder welke inspanningen (activiteiten/acties) op welke wijze bijdragen aan het realiseren van welke doelen. c. In de actieplannen is onderbouwd welke afweging daaraan ten grondslag ligt. d. Er is een heldere planning waarin is aangegeven welke programma-/ projectactiviteiten wanneer en met welk resultaat uitgevoerd moeten worden. e. Doelstellingen in de actieplannen zijn SMART geformuleerd (specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden).
1.2. Welke waarborgen zijn gerealiseerd in de uitvoering van het beoordelingsproces?	<ul style="list-style-type: none"> f. In de volgende beoordelingsronde (voorjaar 2022) is op basis van geleerde lessen (in 2021) het proces aangepast. g. De centrale beoordeling op de kwaliteit van de actieplannen is uitgevoerd door IHH-deskundigen. h. Er is een interactief proces tussen beoordelaars en indieners om plannen te verduidelijken en zo nodig aan te passen. i. De verschillende beoordelaars (beoordelingscommissie) passen een vergelijkbare werkwijze en weging toe. j. Check op volledigheid is uitgevoerd: alle organisaties (die dat moeten) hebben een actieplan ingediend; en die plannen zijn beoordeeld. k. In de fase na positieve beoordeling (tweede helft van 2021) zullen (onderdelen van) actieplannen verder worden gestandaardiseerd t.b.v. portfolio- en kwaliteitsmanagement.
1.3. Welke waarborgen zijn toegepast bij de inhoudelijke beoordeling van de actieplannen (zie beoordelingskader)?	<ul style="list-style-type: none"> l. Plannen voldoen aan de aanleververeisten. m. Plannen zijn beoordeeld op 'een duidelijke bijdrage' bijdrage aan de beoogde effecten in Open op Orde. n. Plannen zijn beoordeeld op haalbaarheid. o. Plannen zijn beoordeeld op toekomstbestendigheid. p. Plannen zijn beoordeeld op risico's. q. In aanvulling op de centrale beoordeling: rijksonderdelen voeren in najaar 2021 een uitvoeringstoets uit op het eigen plan.
1.4. Welke waarborgen zijn gerealiseerd om tot prioritering van het budget te komen (onderlinge weging)?	<ul style="list-style-type: none"> r. Budgettoekenning in de eerste ronde is gericht op 'minimaal benodigd' (categorie 1) en 'quick wins / no regret'-acties (categorie 2). s. Aanvullende budgettoekenning vindt later plaats op basis van cyclisch actualisatieproces en herijking budgetten. t. Voor categorie 3 (BK, pag 12-16) vindt eerst rijksbrede ontwikkeling op onderdelen plaats. u. Afstemming vindt plaats met aanpalende trajecten.
2. In hoeverre bevat het verantwoordingsproces waarborgen voor een doelmatige besteding van het budget?	
2.1. Welke waarborgen zijn gerealiseerd gericht op de inhoud van de organisatie-specifieke verantwoording?	<ul style="list-style-type: none"> v. De voortgangsrapportages bieden inzicht in de vorderingen ten opzichte van de planning, zowel op het niveau van inspanningen (activiteiten, acties) als het realiseren van de doelen (verbeterdoelen, einddoel). w. Rijksonderdelen bepalen KPI's om hun voortgang te meten, aanvullend op een set generieke KPI's die door het bureau regeringscommissaris worden opgesteld. x. De kwaliteit- en acceptatie-eisen van de onderscheiden producten/projecten zijn vastgesteld en vastgelegd. y. Risico's en knelpunten in de voortgang en doelbereiking worden.
2.2. Welke waarborgen zijn gerealiseerd in de uitvoering van het verantwoordingsproces?	<ul style="list-style-type: none"> z. Gefundeerd vertrouwen: Er is een bewuste risicoanalyse/afweging gemaakt in hoeverre indienende organisaties vertrouwd kunnen worden en daarop aansluitend is het toezicht ingevuld. aa. In de kaderbrief zijn centraal benodigde beheers- en rapportageinstructies, met verwijzing naar formats en modellen, opgenomen door bureau regeringscommissaris).

	<p>bb. Rijksonderdelen richten een eigen dashboard in om de voortgang op de KPI's (en SMART-doelen) te tonen.</p> <p>cc. Rijksonderdelen voeren een nulmeting uit voor eind 2021 (o.b.v. centrale vragenlijst).</p> <p>dd. De organisatie van het beoordelings- en verantwoordingsproces is helder vormgegeven: taken en verantwoordelijkheden zijn belegd en worden opgepakt.</p> <p>ee. De administratie is zo ingericht dat de uitgaven en ontvangsten gerelateerd aan (verschillende onderdelen van) het actieplan op portfolioniveau inzichtelijk zijn.</p> <p>ff. De informatie in de voortgangsrapportages is tijdig, relevant en betrouwbaar.</p> <p>gg. Er is voldoende tijd en capaciteit om het verantwoordingsproces uit te voeren (zowel centraal als decentraal).</p>
2.3. Op welke wijze wordt opvolging gegeven aan knelpunten die uit de voortgangsrapportages blijken?	<p>hh. Er vindt integrale besturing van het programma plaats op basis van de THEFD-criteria: tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid. Nadere specificatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - (Tempo): planning wordt aangepast op basis van ingezette bijstuuracties (T als resultante van keuzes om wel/niet acties te intensiveren); - (Haalbaarheid): expliciete afweging of bij gesignaleerd knelpunt herstel/intensivering gewenst is (gezien beschikbaar Tijd, Geld, etc); - (Efficiëntie): eventuele intensivering wordt afgewogen op basis van inzet geld en verwacht effect (businesscase); - (Flexibiliteit): stopzetten of intensiveren van de acties in het DIN wordt periodiek heroverwogen op basis van gerealiseerde vorderingen in doelbereiking; - (Doelgerichtheid): indien doel niet wordt behaald dan aanvullende of nieuwe acties inzetten. <p>ii. Er is een escalatiemogelijkheid ingericht als besturing door BRC niet tot het gewenste effect leidt.</p> <p>jj. Over scopewijzigingen vindt er expliciete besluitvorming plaats en het effect daarvan op de doelbereiking wordt ingeschat en verwerkt in de planning.</p> <p>kk. Bij minder beschikbaar budget dan aangevraagd, vindt er een afweging plaats welke acties wel en niet doorgang kunnen vinden en wat het verwachte effect daarvan is op de planning en doelbereiking.</p> <p>ll. Er is een mogelijkheid om te sanctioneren als ontvangers de regels overtreden, daarbij is er duidelijkheid wie de sanctie mag vaststellen.</p>
3. In hoeverre is het beoordelings- en verantwoordingsproces transparant?	
3.1. In hoeverre is de opzet van het beoordelingsproces helder?	<p>oo. De opzet van het beoordelingsproces is voor de organisaties die de actieplannen indienen helder.</p> <p>pp. De opzet van het beoordelingsproces is voor de beoordelaars helder.</p> <p>qq. De opzet van het beoordelingsproces is voor de auditors helder.</p>
3.2. In hoeverre is de uitvoering van het beoordelingsproces navolgbaar en te voorzien?	<p>rr. De uitvoering van het beoordelingsproces is voor de organisaties die de actieplannen indienen helder.</p> <p>ss. De uitvoering van het beoordelingsproces is voor de auditors navolgbaar en te voorzien.</p>
3.3. In hoeverre is de opzet van het verantwoordings-proces helder?	<p>tt. De opzet van het verantwoordingsproces is voor de organisaties die de verantwoording indienen helder.</p> <p>uu. De opzet van het verantwoordingsproces is voor de auditors helder (o.a check of er een draaiboek voortgangsrapportage is).</p>
3.4 In hoeverre is de gerealiseerde verantwoording navolgbaar en te voorzien	<p>vv. De uitvoering van het verantwoordingsproces is navolgbaar en te voorzien voor indienende organisaties.</p> <p>ww. De verantwoording door de organisaties is voor bureau regeringscommissaris navolgbaar en te voorzien (toereikend onderbouwd).</p> <p>xx. De koppeling tussen de verantwoordingen van de afzonderlijke organisaties en de centrale verantwoording door de regeringscommissaris is voor de auditors navolgbaar en te voorzien.</p>

Bijlage 2: Managementreactie



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Auditdienst Rijk

Postbus 20201
2500 EE Den Haag

DG Digitalisering en
Overheidsorganisatie
Directie CIO Rijk
programma Open op Orde

Turfmarkt 147
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Contactpersoon

Kenmerk
2022-0000260168

Uw kenmerk
2021-BZK-042

Datum 13 mei 2022

Betreft Managementreactie op Onderzoeksrapport 'Beoordelings- en
verantwoordingsproces programma Open op Orde'

Geachte

Graag dank ik de Auditdienst Rijk voor het rapport 'Beoordelings- en verantwoordingsproces programma Open op Orde' en de constructieve wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Centraal stond in dit onderzoek de vraag of er verbetermogelijkheden zijn voor het beoordelings- en verantwoordingsproces van de organisatie-specifieke actieplannen om de informatiehuishouding op orde te brengen en te houden. Dit heeft onderzoek een aantal goede verbetermogelijkheden opgeleverd en we waarderen het feit dat hiervoor ook concrete handelingsperspectieven zijn gegeven. Dit is een waardevolle stap voor een verdere professionalisering van het programma Open op Orde (POoO)¹.

Belangrijkste conclusie uit het rapport is dat de keuze voor decentrale verantwoordelijkheid niet vrijblijvend zou moeten zijn en dat deze vraagt om gefundeerd vertrouwen. En dat sturen op vertrouwen vooral gebaseerd moet zijn op gedeelde doelen en inzicht in vertrouwenwekkende handelingen. Daarnaast dat POoO een bewuste risicoanalyse en -afweging moet maken van in hoeverre de afzonderlijke deelnemers effectief werken aan het realiseren van de POoO-doelen en dat POoO daarop aansluitend het toezicht en eventuele interventies moet invullen. Deze analyse wordt door ons (h)erkend en sterkt ons in onze visie dat we onze rol als POoO nog verder in moeten vullen. Dit vanuit het principe van een lerend proces in samenwerking met alle betrokken partijen.

In de navolgende alinea's ga ik specifieker in op de vijf adviezen uit het rapport:

1. Zorg dat vanuit het centrale programma voldoende zicht wordt gehouden op de inhoudelijke voortgang van de deelnemers, en voer waar nodig interventies uit om het gewenste ontwikkelniveau en de beoogde effecten te bereiken.
2. Laat de deelnemers transparant aangeven welke vorderingen ze boeken om tot het gewenste ontwikkelniveau te komen en op welke wijze vorderingen bijdragen aan de 'outcome' van het programma.

¹ Het programma Open op Orde is feitelijk geen zelfstandig programma meer. Het is nu één van de sporen van het programma Open Overheid. Voor de eenvoud wordt in deze reactie nog de afkorting POoO aangehouden.

3. Houdt de budgettoekenning globaal, eventueel aangevuld met een hardheidsclausule, om bureaucratische last te vermijden en aan te sluiten bij de decentrale verantwoordelijkheid.
4. Verduidelijk op welke onderdelen rijksbrede standaarden en voorzieningen worden ontwikkeld.
5. Overweeg om een explicietere escalatiemogelijkheid in te richten via de ambtelijk-bestuurlijke lijn als de individuele deelnemers onvoldoende prioriteit geven aan de informatiehuishouding.

Ad 1) In het rapport is aangegeven dat POoO verantwoordelijk blijft om bij te dragen aan de inhoudelijke voortgang van de informatiehuishouding van de rijksoverheid en dat POoO zich hierover moet kunnen verantwoorden. Om deze rol in te kunnen vullen, heeft POoO afdoende zicht nodig op de voortgang die (decentraal) wordt gerealiseerd. In lijn met uw advies zal vanuit POoO gewerkt worden aan de ontwikkeling van een mix van hard en soft controls passend bij de decentrale verantwoordelijkheid. De door u voorgestelde opties (zoals kwantitatieve en kwalitatieve kpi's en informele signalering via interactieve gesprekken) zullen hierin meegenomen worden. Dit in aanvulling op de al afgesproken jaarlijkse methodieken voor self-assessment.

Ad 2) Het geschetste beeld dat in het huidige generieke actieplan Open op Orde de doelbereiking van het programma en de uiteindelijke te bereiken maatschappelijke meerwaarde door elkaar heen lopen, herken ik. Uw advies om onderscheid te maken tussen de resultaten (op het niveau van doelbereiking; de interne outcome) van POoO en het uiteindelijke beoogde maatschappelijke effect dat gerealiseerd moet worden, mede met de inzet van de andere sporen van het programma Open Overheid en daarbuiten, neem ik dan ook over.

Ad 3) Uit de gehouden interviews concludeert u dat de meningen verdeeld zijn waar het gaat om de toekenning van (extra) budgetten. Het additionele budget voor 2022 is op basis van een fte-sleutel verdeeld. Het structurele basisbudget is al eerder op dezelfde grondslag verdeeld. We kunnen ons vinden in uw advies om de budgettoekenning vanuit POoO globaal te houden. Aanvullend heeft u geadviseerd om een 'hardheidsclausule' in te bouwen. Ondertussen is ervoor gekozen dat bij de besluitvorming over de budgettoekenning 2022 door de ICBR, elk ICBR-lid hier, indien nodig, een beroep op kan doen.

Ad 4) Ik ben u erkentelijk voor de constatering dat sinds het tussenbericht van vorig jaar augustus stappen zijn gemaakt op het gebied van centrale en decentrale kaders. Ik herken het beeld dat de meningen uiteenlopen over de vraag of er directiever vanuit de actielijnen en POoO gestuurd zou moeten worden op bepaalde instrumentkeuzes of te hanteren standaarden. Ik zal de mogelijkheden hiervoor onderzoeken.

U heeft als optie voorgesteld om CIO Rijk op onderdelen meer mandaat te geven voor de gevallen waar het stellen en handhaven van standaarden doelmatiger is. De haalbaarheid en wenselijkheid hiervan zal ik, in afstemming met de andere sporen van het programma Open Overheid, onderzoeken.

Het advies om in de centrale plannen van aanpak van actielijnen duidelijker uit te werken wat centraal ontwikkeld wordt en waar deelnemers zelf invulling aan moeten geven, zal ik voor zover mogelijk implementeren. In aanvulling hierop is een traject gestart om (hulp)vragen van de deelnemers beter af te stemmen met het (hulp)aanbod van de zogenaamde stelselpartijen.

Ad 5) U signaleert dat door de sterke decentrale verantwoordelijkheid het succes van POoO grotendeels afhankelijk is van de voortgang die decentraal geboekt wordt. En dat als gevolg daarvan een 'andere vorm' van bijsturing dan nu toegepast wordt noodzakelijk kan zijn als blijkt dat partijen onvoldoende voortgang boeken. De optie van escalatie via de ambtelijk-bestuurlijke lijn neem ik in overweging. Het advies om partijen te vragen transparant(er) aan te geven welke vorderingen ze boeken, nemen we op in de afspraken over de voortgangsrapportages.

Tenslotte meld ik voor de volledigheid dat ik, gezien de status van het rapport (een finaal concept) en de geanonimiseerde weergave van de bevindingen, voornemens ben het rapport te publiceren op www.rijksoverheid.nl.

Met vriendelijke groet,
namens de directeur-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie

[handtekening]
CIO Rijk

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00