



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

1e Tussenbericht Programmamanagement OCW Open

Definitief

Colofon

Titel	1e Tussenbericht Programmamanagement OCW Open
Uitgebracht aan	SG OCW
Datum	16 augustus 2022
Kenmerk	2022-0000207611

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Managementsamenvatting—4

1 Algemeen beeld—6

- 1.1 Het programma is gedegen opgezet—6
- 1.2 Het programma moet nog meer gaan leven in de brede OCW-organisatie—6
- 1.3 Het is nu tijd voor de volgende fase: van plannen maken naar doen.—7

2 Nadere toelichting aandachtspunten en verbetermogelijkheden—8

- 2.1 Een minder vrijblijvende sturing binnen de veranderstrategie—8
- 2.2 Concretiseren van het ambitieniveau en de veranderopgave—9
- 2.3 Meer focus aanbrengen in de doelen en acties—10
- 2.4 De deelprogramma's duidelijker afbakenen—11
- 2.5 Monitoring en risicomanagement verder vormgeven—12
- 2.6 Overzicht van tips uit de interviews—12

3 Verantwoording onderzoek—14

- 3.1 Aanleiding—14
- 3.2 Doelstelling en onderzoeksvragen—14
- 3.3 Werkzaamheden en afbakening—14
- 3.4 Gehanteerde Standaard—15
- 3.5 Verspreiding rapport—15

4 Ondertekening—17

Managementsamenvatting

Inleiding

Dit rapport bevat het eerste tussenbericht van het ADR-onderzoek naar de programmabeheersing van OCW Open. De ADR voert dit onderzoek uit in opdracht van de SG van OCW en in afstemming met de programmamanager van OCW Open. Tijdens de uitvoering van het programma OCW Open stellen de onderzoekers jaarlijks een voortgangsrapportage op in de vorm van een tussenbericht, met aandachtspunten en verbetermogelijkheden aansluitend op de betreffende fase van het programma. Dit eerste tussenbericht richt zich op de opzet van het programma.

Algemeen beeld 1^e tussenbericht

Het algemene beeld is dat het programma gedegen is opgezet, met een bewuste veranderstrategie en een gewaardeerde werkwijze van de programmaorganisatie. Daarnaast constateren we dat het commitment en urgentiegevoel om te veranderen in de brede OCW-organisatie in deze fase van het programma nog beperkt is. De kern lijkt te zijn: het gaat pas leven als je er mee bezig bent; en nog niet iedereen is ermee bezig. Het is nu tijd voor de volgende fase van het programma: de omslag van plannen maken naar doen. Daarbij is het vooral een uitdaging om het programma zoveel mogelijk aan te sluiten op de concrete werkprocessen van medewerkers.

Aandachtspunten en verbetermogelijkheden

In aansluiting op dit algemene beeld zijn er in de aankomende fase van het programma keuzes nodig in de focus en concretisering van het programma en de invulling van de veranderstrategie. Ons inziens zijn die keuzes mede afhankelijk van de omvang van de veranderopgave, die nu nauwelijks gespecificeerd is naar onderwerpen, processen en organisatieonderdelen. Sommige concrete acties moeten gewoon uitgevoerd worden, maar bij de meer globale strategische doelen is er nog geen duidelijk beeld wat dit voor de primaire werkprocessen betekent en (dus) hoe groot de veranderopgave op verschillende onderdelen is.

Het concretiseren van deze veranderopgave kan de komende maanden plaatsvinden door in co-creatie binnen de lijnorganisatie, met ondersteuning vanuit het programmabureau, de vertaalslag te maken naar de primaire werkprocessen: waar werkt het beleid en de uitvoering al (grotendeels) zoals beoogd en waar zijn welke veranderingen nodig. Dit geldt zowel voor bestaand beleid als voor nieuw beleid. Beiden kunnen langs de meetlat van de beoogde nieuwe werkwijze worden gelegd. Bij bestaand beleid gaat het om reeds voorziene acties als arbitraire beraden, bespreken van casuïstiek, en follow-up geven aan de inventarisatie van mogelijk hardvochtig beleid. Bij nieuw beleid gaat het om het tijdens de beleidsontwikkeling concreet vertalen en toepassen van de beoogde werkwijze, die globaal beschreven is in de operationele doelen van OCW Open.

Deelname aan dergelijke acties en beoogde werkwijzen zou minder vrijblijvend mogen zijn en dwingender georganiseerd en gestimuleerd kunnen worden vanuit het programma. Daarbij blijft de lijn inhoudelijk verantwoordelijk, waarbij het programma wel een signalerende en escalerende functie heeft als de lijn zich daar niet aan houdt.

Daarnaast zijn op onderdelen van het programmamanagement enkele verbeteringen mogelijk: doelen SMART maken en monitoren, explicieter risicomanagement, helderder afbakenen deelprogramma's en verduidelijken rol sponsorgroep.

Een nadere toelichting op de aandachtspunten en verbetermogelijkheden is opgenomen in hoofdstuk 2. Dit betreft:

1. Een minder vrijblijvende sturing binnen de veranderstrategie:

- door dwingender te organiseren (minder vrijblijvend) dat er binnen de lijnorganisatie geleerd/geco-creëerd wordt, zowel bij bestaand beleid en uitvoering als bij nieuw beleid;
- door vanuit het programma ook te signaleren, aan te spreken en te escaleren als dit binnen een deel van de lijnorganisatie niet gebeurt (dit geldt ook voor het voorbeeldgedrag van leidinggevenden);
- en door de stuurgroep te benutten om het ambitieniveau van het programma vast te stellen, te prioriteren en waar nodig te escaleren en te interveniëren.

2. Concretiseren van het ambitieniveau en de veranderopgave:

- door de omvang van de veranderopgave gaandeweg samen met de lijnorganisatie te verkennen (in co-creatie), door zowel bestaand beleid als nieuw beleid langs de meetlat van de beoogde nieuwe werkwijze te leggen;
- en door de veranderopgave te specificeren naar onderwerpen, processen en dienstonderdelen.

3. Meer focus aanbrengen in de doelen en acties:

- door vanuit het programma zoveel mogelijk verbinding te zoeken met lopende acties in de lijnorganisatie om beleid en uitvoering te verbeteren en deze acties vervolgens te linken aan de doelen van OCW Open;
- en door aanvullende acties van OCW Open zoveel mogelijk aan te haken op concrete werkprocessen, zowel bij bestaand beleid (concrete casuïstiek bespreken, follow-up hardvochtig beleid), bij nieuw beleid (expliciteren en toepassen van de meetlat) als bij rijksbrede verplichtingen (concreet maken wat moet).

4. De deelprogramma's duidelijker afbakenen:

- door een overzicht te maken wat waar is belegd, met een heldere afbakening van de deelprogramma's AVV en WaU (inclusief het beleggen van alle 6 WaU sporen).

5. De monitoring en het risicomanagement verder vormgeven:

- door het bepalen van indicatoren om de voortgang op de operationele en strategische doelen en effecten te monitoren;
- en door explicieter risicomanagement (analyse risico's, weging, keuze van beheersmaatregelen), periodiek te actualiseren en te agenderen in de stuurgroep.

De verantwoording van het ADR-onderzoek is opgenomen in hoofdstuk 3.

1 Algemeen beeld

1.1 Het programma is gedegen opgezet

Het programma OCW Open is gedegen opgezet: er is een duidelijk programmaplan, inclusief doelen-inspanningen-netwerk (DIN), gebaseerd op een uitgebreide analyse van de doelen die OCW wil bereiken, aansluitend op de rijksbrede programma's en in verbinding met reeds lopende interne actielijnen. Acties zijn geclusterd en ondergebracht in de vier deelprogramma's: Informatievoorziening (IV), Informatiehuishouding (IHH), Ambtelijk Vakmanschap en Vermogen (AVV) en Werken aan Uitvoering (WaU).

Er is een bewuste keuze gemaakt voor een veranderstrategie die is gebaseerd op dialoog (co-creëren), zowel intern als extern, en op leiderschap (tone-at-the-top). Met verantwoordelijkheid voor de lijnorganisatie om medewerkers te mobiliseren, activeren, inspireren en waar nodig te interveniëren om de boogde veranderingen door te voeren.

Er is sprake van een dedicated programmaorganisatie en er is veel waardering voor de inzet en werkwijze van de programmamanager en het programmateam.

1.2 Het programma moet nog meer gaan leven in de brede OCW-organisatie

We constateren dat het commitment en het urgentiegevoel om te veranderen in de brede OCW-organisatie in deze fase van het programma nog beperkt is. Op zich staan de meeste leidinggevenden en medewerkers wel achter de globaal omschreven strategische doelen. Tevens wordt er hard gewerkt aan specifieke concrete acties die gerealiseerd moeten worden, zoals bij deelprogramma IV (o.a. openbaarmaking nota's) en deelprogramma IHH (o.a. e-mailarchivering), en aan concrete plannen die gemaakt moeten worden om budget veilig te stellen (o.a. bestedingsvoorstellen WaU). Maar de vertaling van de strategische doelen van OCW Open in de primaire werkprocessen, met name binnen het beleidsdepartement, leeft nog niet echt. Wat betekent 'open, rechtvaardig en werken vanuit de bedoeling' voor mij?; dat doe ik toch al? De kern lijkt te zijn: het gaat pas leven als je ermee bezig bent; en nog niet iedereen is ermee bezig. Er is wel een wil om wat met de strategische doelen te doen, maar er is geen breed gevoelde urgentie; vooral als het gaat om ander beleid maken. Urgentie zit wel op concrete onderdelen waar acties op worden gezet om aan rijksbrede kaders te voldoen (bijvoorbeeld openbaarmaking) of om bestedingsvoorstellen te maken om budget veilig te stellen (IHH en WaU).

Het commitment in de brede OCW-organisatie aan de doelen en acties van OCW Open is dus vooral latent aanwezig: men is over het algemeen niet tegen de geformuleerde doelen, maar het leeft nog niet echt, met name in de beleidsdirecties, en het vertaalt zich dus (nog) niet in een collectieve actiestand. Op directeursniveau vindt men het programma belangrijk en wordt meegedacht, maar er wordt niet strak op gestuurd. Op medewerkersniveau leeft het minder. In interviews wordt erop gewezen dat men onvoldoende tijd heeft en OCW Open dan geen prioriteit heeft. Ook het besef dat de werkwijze moet veranderen is er (nog) in beperkte mate. Als verklaring daarvoor wordt niet alleen verwezen naar de werkdruk maar ook naar de cultuur en ongeschreven regels van OCW: ingesleten werkwijzen, focus op korte termijn, informele processen en vrijblijvendheid.

1.3 Het is nu tijd voor de volgende fase: van plannen maken naar doen.

De volgende fase van het programma het programma breekt nu aan: de omslag van plannen maken naar doen. Daarbij is het vooral een uitdaging om het programma zoveel mogelijk aan te laten sluiten op de concrete werkprocessen van medewerkers. Met als waarschuwing in veel interviews dat OCW een lastige organisatie is om te veranderen: de ongeschreven regels van OCW zijn hardnekkig en dus is het een kwestie van langere adem.

In aansluiting daarop zijn er keuzes nodig in de focus en concretisering van het programma en de invulling van de veranderstrategie. De bijbehorende aandachtspunten en verbetermogelijkheden worden toegelicht in hoofdstuk 2.

2 Nadere toelichting aandachtspunten en verbetermogelijkheden

2.1 Een minder vrijblijvende sturing binnen de veranderstrategie

OCW Open zet allerlei projecten/acties in gang (via de deelprogramma's), heeft daar ook budget voor (bijvoorbeeld opleidingen) en verbindt lopende trajecten. Het programma is niet (primair) verantwoordelijk voor de gedragsverandering van medewerkers en de implementatie van de nieuwe werkwijzen; dat ligt bij de lijnorganisaties. Deze rolverdeling past bij een regiemodel en wordt op zich onderschreven.

De veranderstrategie bestaat uit een combinatie van enerzijds stimuleren via tone-at-the-top en anderzijds co-creëren door interne en externe belanghebbenden te betrekken bij de uitwerking van het programma. Overigens verschilt de veranderstrategie wel tussen de deelprogramma's: IV en IHH zijn 'blauwer' (planmatig, rationeel proces) en met name AVV is 'groener' (leerproces, samen oplossing vinden) en WaU leunt voornamelijk vooral op de acties/prioriteiten die de afzonderlijke taakorganisaties zelf benoemen.

Meerdere geïnterviewden wijzen er op dat OCW een lastige organisatie is om te veranderen gezien de informele werkwijze en ongeschreven regels van OCW. Het gaat op z'n OCW's: iedereen is op zijn eigen manier bezig om het beleid te verbeteren. De keerzijde is echter dat de verandering niet echt geborgd is en als je geen zin hebt om mee te doen, dan word je niet echt gedwongen. Dwingend sturen past volgens hen niet bij OCW, maar zou op bepaalde onderwerpen meer morgen gebeuren. Het programma zou als tegenkracht de eigen acties en processen strakker kunnen organiseren en de lijnorganisatie (inclusief leidinggevenden) daarmee min of meer dwingen om daar aan te werken. Minder vrijblijvend en daardoor beter stimuleren van de tone-at-the-top (zichtbaarder, actievere inzet) en het co-creëren (bredere inzet beleidsdirecties dan alleen in pilots). Dit geldt ook voor het voorbeeldgedrag van leidinggevenden.

De communicatie vanuit OCW Open bereikt niet alle medewerkers, maar is vooral gericht op verbinding met de contactpersonen en leidinggevenden. Hierdoor is het programma zelf minder goed zichtbaar voor medewerkers en is het voor hen ook onduidelijkheid welke acties bij OCW Open horen en wat OCW Open wil bereiken. De tips die daaraan in de interviews verbonden worden richten zich deels op een andere manier van communiceren (herkenbaarder stijl/vormgeving, meer via de lijn, meer gericht op 'wat betekent het voor mij'). Maar met de waarschuwing dat er in algemene zin een overload aan informatie binnen OCW is, dus dat je daarin ook heel selectief moet zijn. Daarnaast wordt gewezen op het belang om in de acties van OCW Open aan te haken op de concrete werkprocessen, met name bij beleid. Bijvoorbeeld via de bespreking van individuele casussen, arbitraire beraden of via de follow-up op de inventarisatie van hardvochtig beleid.

De opdrachtgever is helder (de SG namens MTOCW) en wordt ervaren als een goede sponsor. De rol van stuurgroep is minder eenduidig belegd: het programma beschouwt de sponsorgroep als stuurgroep en legt daar plannen en bedrijfsvoeringszaken aan voor. Sommigen zien de sponsorgroep echter meer als sponsor en meedenker. De sponsorgroep is (tot nu toe) minder gericht op sturen op doelbereiking (ambitieniveau bepalen, prioriteren, interveniëren/escaleren) en risicomangement (accepteren risico's, besluiten over beheersmaatregelen). Dat zijn taken die binnen programmamangement wel bij een (opdrachtgevende) stuurgroep horen. Dit is met name van belang als het programma tegen grenzen aan loopt en er keuzes gemaakt of geïntervenieerd moet worden, bijvoorbeeld als

ambities te hoog zijn, de middelen te beperkt zijn of medewerking vanuit de lijnorganisatie onvoldoende is. Ook het MTOCW (als formeel opdrachtgever) zou, indien nodig, door het programma ingezet kunnen worden om naar te escaleren en te interveniëren.

Verbetermogelijkheid/handelingsperspectief:

- Dwingender organiseren (minder vrijblijvend) dat er binnen de lijnorganisatie geleerd/geco-creëerd wordt (zowel bij bestaand beleid en uitvoering als bij nieuw beleid: zie paragraaf 2.2).
- De beoogde nieuwe werkwijze is geen vrijblijvendheid; dus vanuit het programma ook signaleren, aanspreken en escaleren als dit binnen een deel van de lijnorganisatie niet gebeurt. Dit geldt ook voor het voorbeeldgedrag van leidinggevenden.
- De sponsorgroep omvormen tot echte stuurgroep die door het programma benut kan worden om het ambitieniveau vast te stellen, te prioriteren en waar nodig te escaleren en te interveniëren (met desgewenst een escalatiemogelijkheid naar het MTOCW).

2.2 Concretiseren van het ambitieniveau en de veranderopgave

De strategische doelen zijn uitgewerkt in acht operationele doelen, maar deze zijn niet erg SMART gemaakt. Tevens zijn de te realiseren maatschappelijke effecten niet erg concreet beschreven. Dit maakt het moeilijk om vast te stellen wat het ambitieniveau is, hoe groot de veranderopgave is en wanneer OCW tevreden is met de gerealiseerde voortgang.

Op dit moment is er nog geen overkoepelend beeld van de uitdagingen per aspect/onderwerp per organisatieonderdeel. Dit komt voor een belangrijk deel doordat de overkoepelende doelen van OCW Open nogal abstract geformuleerd zijn, zonder vertaling naar wat wanneer bereikt moet zijn. Wel zijn er op concrete onderwerpen inschattingen van de stand van zaken en/of de gewenste verbeteringen (zoals de no regret-acties IHH, openbaarmaking beslisnota's, bestedingsvoorstellen WaU). Afgezien van de nulmeting voor de informatiehuishouding is er geen nulmeting voor de stand van OCW op de overige strategische en operationele doelen. Er is alleen de algemene notie (op basis van kwalitatieve verkenningen) dat OCW op deze doelen stappen moet zetten en in 2026 een (duidelijke) verbetering moet hebben gerealiseerd. Tevens is er een interne inventarisatie uitgevoerd waar sprake is van hardvochtig beleid. Op dit moment vindt via 'de ronde langs de velden' een nadere verkenning plaats van de speerpunten bij de afzonderlijke organisatieonderdelen.

Hoe groot het probleem is hangt af van de invalshoek van de geïnterviewde. Juist omdat het programma zo breed is kun je inzoomen op verschillende aspecten: de deelprogramma's kennen verschillende (tussen)doelen en bestaan uit meerdere sporen. Bovendien is beleid en uitvoering in verschillende sectoren anders vormgegeven. De uitdagingen en de *gap* tussen *Ist* en *Soll* verschillen dus ook, al naar gelang waar je op inzoomt. Dit kan mede een verklaring zijn voor het verschil in urgentiegevoel dat op onderwerpen wordt gevoeld.

Het concretiseren van de veranderopgave kan de komende maanden plaatsvinden door in co-creatie binnen de lijnorganisatie, met ondersteuning vanuit het programmabureau, de vertaalslag te maken naar de primaire werkprocessen: waar werkt het beleid en de uitvoering al (grotendeels) zoals beoogd en waar zijn welke veranderingen nodig. Dit geldt zowel voor bestaand beleid als voor nieuw beleid. Beiden kunnen langs de meetlat van de beoogde nieuwe werkwijze worden gelegd. Dit is primair de taak voor de lijnorganisatie zelf, aangezien die over de inhoud van beleid en uitvoering gaan. Het programmabureau kan dit ondersteunen door de olievlekwerking van lopende initiatieven te stimuleren, aanvullende werksessies te organiseren en te begeleiden, ervaringen te delen en de lijnorganisatie, indien nodig, aan te spreken op deelname en voortgang.

Bij bestaand beleid gaat het om reeds voorziene acties als arbitraire beraden, bespreken van casuïstiek, en follow-up geven aan de inventarisatie van mogelijk

hardvochtig beleid. Tevens kan verder gewerkt worden aan het verbinden van een actief signaleringsproces (inventariseren klachten, bezwaren, balieverzoeken, etc) met de beoordeling of de regelgeving en de uitvoering in die gevallen 'vanuit de bedoeling' werken. Bij nieuw beleid gaat het om het concreet toepassen van de werkwijze zoals globaal beschreven in de doelen van OCW Open: in dialoog (intern, extern), in samenwerking (beleid, uitvoering), met menselijke maat, etc. Deelname aan dergelijke acties en werkwijzen zou minder vrijblijvend mogen zijn en dwingender georganiseerd kunnen worden vanuit het programma. Daarbij blijft de lijn inhoudelijk verantwoordelijk, maar het programma heeft wel een signalerende en escalerende functie als de lijn zich daar niet aan houdt: aanspreken van de lijnmanager en eventueel escaleren naar de stuurgroep en de opdrachtgever (MT-OCW). Ook die moeten dan hun rol pakken als OCW echt anders wil werken.

Ondanks het overzicht van de koppelingen tussen de inspanningen, operationele doelen en strategische doelen in het programmaplan is niet direct inzichtelijk is of er witte vlekken zijn in het DIN. Hiervoor is een meer inhoudelijke beoordeling nodig of de gekoppelde acties redelijkerwijs (kunnen) leiden tot de beoogde doelbereiking. Dit is slechts ten dele ex ante te beoordelen, daarom is het belangrijk om gedurende de uitvoering van het programma (ex durante) signalen op te vangen (monitoren) of er vorderingen gemaakt worden in het bereiken van de beoogde strategische en operationele veranderdoelen. Dit past ook bij een werkwijze van programmatisch creëren: niet de illusie dat je vooraf al weet wat je allemaal te doen staat. Het is dus continue bekijken wat je wilt bereiken en of wat je doet eraan bijdraagt; en op basis daarvan aanvullen of aanpassen.

De meeste geïnterviewden hebben geen overkoepelend beeld of de acties toereikend zijn om de doelen te halen. Wel zijn er twijfels. Men wijst er onder andere op dat het realiseren van de doelen die betrekking hebben op de manier van werken in het concern OCW lastig zal zijn: het betreft veel mensen en complexe processen; niet alle medewerkers weten wat er van hen verwacht; concretisering van acties is nodig; de druk op hele apparaat is groot en de capaciteit is beperkt. Het is nog zoeken naar de knoppen om directies in beweging te krijgen.

Verbetermogelijkheid/handelingperspectief:

- De omvang van de veranderopgave gaandeweg samen met de lijnorganisatie (in co-creatie) verkennen door zowel bestaand als nieuw beleid langs de meetlat van de beoogde nieuwe werkwijze te leggen.
- Het ambitieniveau en de veranderopgave concretiseren door deze te specificeren naar onderwerpen, processen en dienstonderdelen.

2.3 Meer focus aanbrengen in de doelen en acties

De visie van OCW Open vormt de verbinding en samenbundeling van diverse sporen (deelprogramma's) die tezamen de veranderopgave beschrijven. Het gevolg is dat OCW Open een heel breed programma is met veel doelstellingen, die vrij abstract en hoog over zijn geformuleerd. Volgens sommige geïnterviewden is dit logisch, want de veranderopgave is nu eenmaal breed. Volgens anderen is meer focus gewenst omdat niet alles tegelijk kan en de werkdruk al erg hoog is. En er is concretisering van de abstracte doelen naar de eigen werkzaamheden nodig zodat het voor medewerkers duidelijker wordt wat ze moeten doen.

Er zijn mensen en middelen beschikbaar voor de programmaorganisatie van OCW Open. Het knelpunt zit in het vrijmaken van tijd/capaciteit in de lijnorganisatie om te werken aan de verschillende acties naast het bestaande werk. Dit heeft deels te maken met werkdruk, deels met cultuur en prioritering wat men belangrijk vindt en hoe men gewend is het bestaande werk in te vullen en deels door het moeilijk kunnen vinden van personeel voor specialistische functies (bv juridische functies).

Om OCW Open concreter te maken voor medewerkers en de (extra) werkdruk zoveel mogelijk te beperken helpt het als OCW Open zoveel mogelijk verbinding zoekt met reeds lopende acties en met concrete casuïstiek. Op zich is dit ook de

insteek van OCW Open, zie bijvoorbeeld de arbitraire beraden die als speerpunt voor 2022 zijn benoemd. Toch merken we in interviews dat medewerkers (soms) in de geest van de doelen van OCW Open bezig zijn met beleid maken of de uitvoering te verbeteren, zonder dat dit (expliciet) gelinkt worden aan de doelen van OCW Open. De verbinding met OCW Open wordt sterker als je deze acties zou kunnen verbinden met de meetlat voor bestaand en nieuw beleid die we hierboven hebben genoemd. Overigens ontstaat er voor een deel wel extra werk (en werkdruk) als bestaand beleid en uitvoering meer worden doorgelicht en aangepast via dialoog en signalen en als nieuw beleid via een intensiever dialoogtraject wordt vormgegeven. Maar dit maakt de doelen van OCW Open wel concreter: het gaat pas leven al je er mee bezig bent.

De noodzaak om meer focus en prioritering aan te brengen is mede afhankelijk van de omvang van de veranderopgave en het ambitieniveau (zie de vorige paragraaf). Het zou helpen als daarbij onderscheid gemaakt wordt tussen concrete acties die rijksbreed verplicht zijn (zoals openbaarmaking), intensivering van reeds lopende acties die gelinkt kunnen worden aan de doelen van OCW Open (zoals de arbitraire beraden) en verkennende acties gericht op het in kaart brengen van de omvang van de veranderopgave (zoals de follow-up van de inventarisatie hardvochtig beleid). Dit voorkomt dat OCW Open een ongrijpbaar geheel wordt, waarbij verschillende beelden blijven bestaan over hoe groot de veranderopgave is en wat dit betekent voor de werkdruk en noodzaak tot prioritering.

Verbetermogelijkheid/handelingsperspectief:

- Vanuit het programma zoveel mogelijk verbinding zoeken met lopende acties in de lijnorganisatie om beleid en uitvoering te verbeteren en deze acties vervolgens linken aan de doelen van OCW Open.
- Aanvullende acties van OCW Open zoveel mogelijk aanhaken op concrete werkprocessen, zowel bij bestaand beleid (concrete casuïstiek bespreken, follow-up hardvochtig beleid), bij nieuw beleid (expliciteren en toepassen van de meetlat) als bij rijksbrede verplichtingen (concreet maken wat moet).

2.4 De deelprogramma's duidelijker afbakenen

Voor medewerkers buiten de programmaorganisatie is niet altijd helder welke acties en ontwikkelingen vallen onder OCW Open en de verschillende deelprogramma's. Dit geldt met name voor acties die zijn gerelateerd aan AVV en WaU. De 6 rijksbrede sporen van WaU zijn breder dan de bestedingsvoorstellen die nu binnen OCW geïnventariseerd zijn. Deze bredere WaU-sporen omvatten ook veel ambities in de driehoek beleid-uitvoering-politiek (spoor 3, 4 en 6) die veel raakvlakken hebben met AVV. Het is nog zoeken waar eventuele overlap tussen de deelprogramma's WaU en AVV zit en of onderwerpen tussen wal en schip dreigen te vallen.

De verbinding tussen en met de deelprogramma's IV en IHH is over het algemeen wel helder omdat die deelprogramma's zich vooral richten op concrete acties.

Het programma discriminatie en racisme (PDR) is geen deelprogramma binnen OCW Open, maar is wel belangrijk om een strategisch doel van OCW Open (mede) te realiseren (alserter zijn op discriminatoire mechanismen). In die zin is er sprake van een externe afhankelijkheid. Dat betekent dat OCW Open de bijdrage van dit programma aan de eigen doelen moet monitoren en zo nodig aanvullende acties moet ondernemen als het de eigen doelen niet haalt. Dit geldt ook voor andere acties en projecten die buiten de deelprogramma's van OCW Open zijn belegd, zoals politiek-ambtelijke verhoudingen (PAV) en de opvolging van hardvochtig beleid.

Verbetermogelijkheid/handelingsperspectief:

- Duidelijker overzicht maken wat waar is belegd (ook om over te communiceren), met een heldere afbakening van de deelprogramma's AVV

en WaU (inclusief het beleggen van alle 6 WaU sporen).

2.5 Monitoring en risicomanagement verder vormgeven

De monitoring van het programma is nog niet in werking; er is alleen een eerste opzet beschikbaar. De bedoeling is om twee keer per jaar sturingsinformatie op te vragen bij de deelprogrammaleiders en andere actiehouders. De sturingsinformatie bestaat uit indicatoren over budget, planning, voortgang (op acties en doelbereiking), overige middelen en risico's. Een actiehouder bepaalt zelf (binnen de gestelde eisen, zoals meetbaar en inzicht in doel) met welke succesindicatoren hij verantwoording aflegt. In de aankomende fase van het programma wordt dit ingevuld.

De indicatoren voor de doelbereiking die nu in ontwikkeling zijn bij de actiehouders hebben betrekking op tussendoelen die een bijdrage moeten leveren aan de operationele doelen. De vervolgstap is om ook concreet te maken wanneer de (overkoepelende) operationele doelen en beoogde maatschappelijke effecten van OCW Open zijn behaald en wanneer de beoogde nieuwe werkwijze en gedragsverandering voldoende zijn gerealiseerd. Daartoe moeten die doelen geconcretiseerd worden en bij voorkeur voorzien worden van een nulmeting en vervolgmeting; als dit niet kwantitatief kan, dan kwalitatief. Het ontwikkelen van indicatoren die de voortgang hiervan meten hangt samen met het verduidelijken van de veranderopgave die in paragraaf 2.2 is beschreven.

Om de voortgang op de doelen te monitoren zou verhelderend werken als in de doelenhiërarchie explicieter onderscheid gemaakt wordt tussen procesverbeteringen (andere werkwijze OCW: meer in dialoog, meer samenwerken, meer vanuit opgaven, transparanter, etc.) en de daarmee te realiseren einddoelen: beter beleid (meer menselijke maat, niet discrimineren, uitvoerbaarder, beter aansluitend bij de bedoeling) en meer vertrouwen (want beter beleid dat meer in dialoog en transparanter tot stand is gekomen). Vervolgens is het zaak om deze verschillende (tussen)doelen voldoende concreet en meetbaar te maken om te kunnen bepalen of OCW op schema zit om dit te realiseren.

Het risicomanagement is vooral informeel en impliciet. Een risicoanalyse is niet expliciet gemaakt en verwerkt in het programmaplan, maar is impliciet wel besproken binnen het team en in de sponsorgroep ingebracht. In de deelprogrammaplannen IHH en IV is kort aandacht besteed aan risico's, maar de daaropvolgende maatregelen zijn niet beschreven. Wel is de keuze voor de veranderaanpak (impliciet) gebaseerd op een risico-inschatting wat het beste werkt voor OCW, met als beheersmaatregelen het inzetten op de tone-at-the-top en co-creëren. Eén van de risico's die nu met voorrang gemanaged moet worden is het voldoende aanhaken van de lijnorganisatie, in het bijzonder de beleidsdirecties, bij de acties van het programma. Dit risico is wel in beeld bij het programma.

Verbetermogelijkheid/handelingperspectief:

- Bepaal indicatoren om de voortgang op de operationele en strategische doelen en effecten te monitoren. En monitor ook deze voortgang.
- Expliciteer risicomanagement (analyse risico's, weging, keuze van beheersmaatregelen), periodiek te actualiseren en te agenderen in de stuurgroep.

2.6 Overzicht van tips uit de interviews

In de interviews hebben we telkens gevraagd om tips over hoe het programma verder te verbeteren. Deze tips waren voor ons een belangrijke input, waarvan een flink deel is verwerkt in de bovenstaande verbetermogelijkheden die we zelf hebben gewogen.

Voor de volledigheid geven we hier een overzicht, in samenvattende vorm, van de verschillende soorten tips die zijn genoemd:

- Nu vooral doen (niet nog meer plannen maken).
- Meer handjes aan het bed (direct ondersteunen van lijnmedewerkers door de staf in plaats van alleen adviseren).
- Doelen en acties concreter maken (wat betekent het voor de medewerker).
- Probeer acties zoveel mogelijk te verbinden met dagelijks werk.
- Maak een samenhangend overzicht van alle doelen en acties (waar is wat belegd) en signaleer eventuele overlap/witte vlekken.
- Meer aandacht voor voorbeeldgedrag (leidinggevend, bewindslieden) en schuif boegbeelden naar voren.
- Beleid beter betrekken en minder vrijblijvend (zowel in de externe sessies als via concrete beleidstrajecten).
- Discussie voeren over het gewenste beleid (wat betekent menselijk maat voor beleid: het is niet alles of niets), ook met bewindslieden.
- Meer individuele casussen bespreken (wat betekenen die voor beleid en uitvoering).
- Dieper de organisatie ingaan (niet alleen naar MT's van directies maar ook naar de afdelingen).
- Effectiever communiceren (herkenbaarder stijl en meer gericht op meerwaarde voor de medewerker).
- Behouden van de huidige goede samenwerking met/vanuit het programma.

Tips die deels tegenstrijdig zijn:

- Focus:
 - Nu meer focus aanbrengen/prioriteren (want het programma is te breed en te groot);
 - Versus: huidige brede focus zo houden (want de opgave is nu eenmaal breed) en ga eerst het effect van de geplande acties beoordelen en daarop eventueel bijsturen (en niet nu al aanpassen).
- Veranderaanpak:
 - Dwingender sturen/verplichten (want OCW is te vrijblijvend);
 - Versus: doorzetten van de meer 'groene' aanpak (gezamenlijk experimenteren en leren, inzetten op olievlekwerking, want anders krijg je de organisatie niet mee).

3 Verantwoording onderzoek

3.1 Aanleiding

Het programma OCW Open is opgestart op 17 mei 2021 en loopt tot juli 2026. Het programma vindt haar oorsprong in de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), Werken aan Uitvoering (WAU) en het advies van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU).

Het programma OCW Open is ingericht om bij te dragen aan het herstellen van het vertrouwen van de samenleving in het handelen van de overheid. Onder OCW Open vallen vier deelprogramma's, te weten: Informatiehuishouding (IHH), Informatievoorziening (IV), Ambtelijk Vakmanschap en Vermogen (AVV) en Werken aan Uitvoering (WaU).

De Auditdienst Rijk is gevraagd om jaarlijks een dwarskijkonderzoek te doen.

3.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling van het ADR-onderzoek is om op verschillende momenten in het programma, via een onafhankelijke externe blik ('dwarskijken'), nader inzicht te geven in de beheersing en doelbereiking van het programma OCW Open, gericht op het signaleren van eventuele aandachtspunten en verbetermogelijkheden.

De centrale onderzoeksvraag luidt: Wat zijn eventuele aandachtspunten en verbetermogelijkheden voor het programma OCW Open om de beoogde doelen te realiseren?

De bijbehorende deelvragen zijn:

1. Wat is het probleem, wat is het te bereiken doel en wat is de huidige stand van zaken?
2. Op welke wijze sluiten de veranderstrategie en de inspanningen (acties) van OCW Open aan op de probleemanalyse, de organisatiecultuur en de veranderdoelen?
3. Hoe wordt invulling gegeven aan het creëren en onderhouden van een gemeenschappelijke visie en commitment aan OCW Open (programmteam, opdrachtgever en lijnorganisatie)?
4. Hoe is het programma en de samenwerking met de bredere OCW-organisatie georganiseerd (om de inspanningen/acties uit te voeren) en hoe verloopt de samenwerking?
5. Hoe wordt er gestuurd op doelbereiking en ingespeeld op risico's en succesfactoren bij organisatieverandering?
6. Welke voortgang wordt geboekt (onderscheiden naar inspanningen, verbeterdoelen en effecten) en wat zijn eventuele oorzaken als de beoogde voortgang achterblijft?
7. Wat zijn per dwarskijkmoment de belangrijkste aandachtspunten en verbetermogelijkheden?

En in 2026 (bij de afronding van het programma): Wat zijn terugkijkend de geleerde lessen bij de uitvoering van het programma en wat zijn eventuele openstaande punten en hoe zijn deze belegd?

3.3 Werkzaamheden en afbakening

Het object van onderzoek is de opzet en programmabeheersing van het programma OCW Open, gericht op het bereiken van het beoogde programmaresultaat.

Het onderzoek richt zich op de programmabeheersing van het overkoepelende programma OCW Open en op de voortgang van de deelprogramma's en de bijdrage die zij leveren aan de doelbereiking van OCW Open. Het onderzoek richt zich niet op de interne organisatie en programmabeheersing van de onderliggende deelprogramma's.

De scope en diepgang van de dwarskijkonderzoeken zullen verschillen al naar gelang de fase waarin het programma zich dan bevindt. De eerste dwarskijk heeft als focus de programmaopzet gericht op de borging van het einddoel in juli 2026.

Het referentiekader voor dit onderzoek bestaat uit drie onderdelen:

1. De doelen zoals omschreven in het programmaplan OCW Open, inclusief de daarin opgenomen verwijzingen naar rijksbrede programma's (IV, IHH, AVV en WAU).
2. Een algemeen referentiekader voor programmamanagement aansluitend op '*Programmatisch Creëren*' (Bos, 2013), met als aanvullende achtergrondreferentie inzichten uit '*Werken aan Programma's*'.
3. Een inhoudelijke verdieping gericht op slaagfactoren bij organisatieverandering, gebaseerd op '*Leren Veranderen*' (de Caluwé c.s., 2006) en het '*Veranderkrachtmodel*' (Ten Have c.s., 2013).

Ten behoeve van dit eerste tussenbericht hebben we relevante documenten opgevraagd en geanalyseerd aan de hand van het referentiekader. Tevens hebben we 12 interviews gehouden, verdeeld over verschillende rollen: programmabureau, deelprogramma's, sponsorgroep en de lijnorganisatie (beleid, uitvoering en staf). In overleg met onze contactpersonen hebben we de te interviewen personen geselecteerd die een zo breed mogelijk overzicht hebben over het programma. We hebben geen onderzoek gedaan naar de juistheid van de verstrekte informatie.

3.4 Gehanteerde Standaard

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 onderzoeksoopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

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 onderzoeksoopdracht.

3.5 Verspreiding rapport

Tijdens de uitvoering van het programma OCW Open, stellen de onderzoekers jaarlijks een voortgangsrapportage op in de vorm van een tussenbericht, met aandachtspunten en verbetermogelijkheden aansluitend op de betreffende fase van het programma. Deze tussenberichten zijn bestemd voor de opdrachtgever en de programmamanager OCW Open en zijn door hen te gebruiken voor eventuele bijsturing van het programma en voor interne communicatie over het programma. Aan het eind van het totale onderzoek (vooralsnog voorzien in 2026) stelt de ADR een formeel eindrapport op, waarin wordt teruggekeken op geleerde lessen bij de uitvoering van het programma en op eventuele nog openstaande punten en de belegging daarvan in de staande organisatie.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport over dit onderzoek 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.

De opdrachtgever, de SG van OCW, is eigenaar van dit rapport. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

4 Ondertekening

Den Haag, 16-8-2022

de projectleider

Auditdienst Rijk

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