

PBLQ

ECORYS



Answering
tomorrow's
challenges
today

Scenario-onderzoek PLOOI

Kosten en baten van de verplichtstelling
gebruik PLOOI in drie mogelijke
uitvoeringsscenario's

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse zaken
en Koninkrijksrelaties

Datum: 28 juli 2022

Scenario-onderzoek PLOOI

Kosten en baten van de verplichtstelling gebruik PLOOI in drie mogelijke uitvoeringsscenario's

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Walter Hulscher - Ecorys
Roel Peters - Ecorys
Jelmer Schreurs - Ecorys
Piet Hein Minnecré - PBLQ
Michiel Kramer - PBLQ

Rotterdam, 28 juli 2022

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding en vraagstelling	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Vraagstelling	7
1.3 Verdere afbakening onderzoeksvraag	8
1.4 Gebruikte methodiek en aanpak	8
2 Uitwerking scenario's	11
2.1 Over de drie scenario's	11
2.2 Onzekerheden en witte vlekken	11
2.3 Verschillen in baten versus functionaliteit	13
2.4 Verschillen in functionaliteit	14
2.5 Overige verschillen	15
2.6 Complexiteit in de keten	15
2.7 Leidt de aansluitverplichting tot kostenreductie bij de bestuursorganen?	16
3 Resultaten van de analyse	17
3.1 Resultaten op hoofdlijnen	19
3.2 Nadere analyse kosten	22
3.3 Nadere analyse baten	27
4 Conclusies en aanbevelingen	30
4.1 Conclusies	30
4.2 Aanbevelingen voor vervolg	32
Bijlage – Overzicht interviews	33

Samenvatting

De wijziging in het nieuwe wetsvoorstel van de Wet Open Overheid (Woo), waarin verplicht wordt gesteld om gebruik te maken van een centrale digitale infrastructuur, leidt tot (substantieel) meer kosten dan initieel begroot in 2018 (ten tijde van het opstellen van de maatschappelijke kosten baten analyse Woo). Indien daarbij gekozen wordt voor publicatie op een centrale infrastructuur in de vorm van het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI), in ontwikkeling en beheer bij het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP), zijn de kosten (over een periode van 15 jaar) hoger dan wanneer wordt gekozen voor een oplossing met een (commerciële) 'zoekbox', waarmee een gebruiker alle domeinen waarop gepubliceerd wordt, kan doorzoeken. Dit komt vooral door de verwachte extra aansluitkosten bij de bestuursorganen, en (in mindere mate) door extra centrale ontwikkel- en beheerkosten. Hierbij geldt wel dat nog onduidelijk is of er wellicht bij de 'zoekbox' oplossing extra kosten gemaakt dienen te worden als gevolg van verplichtingen vanuit de archiefwet en Wet hergebruik overheidsinformatie.

De gemiddelde extra kosten per bestuursorgaan zijn relatief beperkt, maar kunnen voor een individuele kleinere organisatie wel een serieuze kostenpost vormen. Hier staat tegenover dat er meer functionaliteit kan worden geboden, indien voor de centrale oplossing bij PLOOI met toegevoegde waarde diensten wordt gekozen. De oplossing met de 'zoekbox' leidt tot een achteruitgang in functionaliteit ten opzichte van de huidige zoekfunctionaliteit op Overheid.nl¹. Door gebrek aan inzicht in de wensen en waardering van de gebruiker, kan de waarde van de extra functionaliteiten alleen kwalitatief worden geëvalueerd, en niet in geld worden uitgedrukt. Dit zijn de belangrijkste uitkomsten van het *'scenario onderzoek naar de kosten en baten van de verplichtstelling openbaarmaking middels een centrale digitale infrastructuur (PLOOI)'*.

De kosten voor scenario's A en B zijn substantieel hoger dan de kosten van scenario C

Er is een business case opgesteld om inzicht te krijgen in de verschillen in kosten en baten van de verplichtstelling publicatie via PLOOI middels drie scenario's:

- **Scenario A** - Bestuursorganen publiceren zelf, en sturen voor elk document een link en metadata naar PLOOI. Bij het opvragen van het stuk via een centraal zoekportaal, haalt PLOOI de publicatieversie bij de bron op.
- **Scenario B** - Een bestuursorgaan verstuurt de publicatieversie van een stuk met metadata naar PLOOI. Het stuk wordt openbaar gemaakt op een centraal portaal van PLOOI.
- **Scenario C** - Een bestuursorgaan publiceert zelf. PLOOI ontvangt van de bestuursorganen het domein waarop gepubliceerd wordt. Een centraal zoekportaal biedt een zoekbox waarmee een gebruiker alle domeinen waarop gepubliceerd wordt, kan doorzoeken. Voor de zoekfunctie kan gebruik worden gemaakt van publiek beschikbare zoekmachines zoals Google. Bij een zoekvraag haalt PLOOI de publicatieversie op. In dit scenario's wordt geen metadata ten behoeve van de centrale infrastructuur toegevoegd.

De additionele ontwikkel-, implementatie en exploitatiekosten van PLOOI zijn geschat door KOOP. Door Ecorys/PBLQ is – in samenspraak met KOOP - bepaald welke onderdelen daarvan het direct gevolg zijn van de verplichtstelling (Basis) en welke onderdelen vallen onder de zogenaamde Toegevoegde Waarde Diensten. Deze laatste onderdelen bieden extra functionaliteiten, welke de basis vormen voor de bepaling van de baten.

¹ Zie [Platform open overheidsinformatie](https://open.overheid.nl/uitgebreid-zoeken) (<https://open.overheid.nl/uitgebreid-zoeken>)

De scenario's A en B blijken vrijwel identiek in kosten, ze verschillen slechts marginaal: scenario B is iets duurder, vooral als gevolg van extra benodigde centrale opslagcapaciteit. De kosten voor scenario C zijn echter substantieel lager. De kosten die veroorzaakt worden voor de verplichting van PLOOI zijn daarmee nadrukkelijk het grootst voor scenario's A en B. Over de gehele periode van 15 jaar (ontwikkeling, implementatie en beheer) gaat het om circa 103 tot ruim 125 miljoen euro voor scenario's A en B, terwijl de kosten voor scenario C beperkt blijven tot circa 4 miljoen euro. Hierbij geldt wel dat nog onduidelijk is of er wellicht ook in scenario C extra kosten gemaakt dienen te worden als gevolg van verplichtingen vanuit de archiefwet en Who.

Voor de **centrale kosten** zijn er verschillen in kosten tussen de scenario's A/B en scenario C, zeker indien de Toegevoegde Waarde Diensten worden meegenomen. De verschillen zijn echter op het totaal aan kosten relatief beperkt. In scenario C valt een aantal ontwikkel- en beheertaken weg, wat tot lagere kosten leidt. De actuele kostenschatting is in alle drie de scenario's hoger dan de initiële kostenschatting gemaakt in het kader van de in 2018 uitgevoerde MKBA, waarin de verplichting nog niet was opgenomen. De **decentrale kosten** (kosten voor de bestuursorganen, inclusief departementen en ZBO's) verschillen echter wezenlijk. In scenario's A en B sluiten de bestuursorganen aan op PLOOI, wat tot substantiële decentrale kosten leidt. Indien voor scenario C wordt gekozen, valt een deel van de decentrale kosten weg, omdat de bestuursorganen geen directe aansluiting op PLOOI hoeven te realiseren. Dit is het grootste verschil in kosten van scenario C ten opzichte van de scenario's A en B. De extra kosten in scenario's A en B per bestuursorgaan zijn gemiddeld relatief beperkt, maar kunnen voor een individuele kleinere organisatie wel een serieuze kostenpost vormen. Het verdient aanbeveling om zo veel mogelijk gebruik te maken van gezamenlijke aansluitingen voor meerdere bestuursorganen, dit kan de kosten fors beperken.

Daarnaast is duidelijk dat de kosten in het geval van C voor een groot deel direct verbonden zijn aan de hoeveelheid zoekvragen. Hoe meer vragen, hoe hoger de kosten, maar ook hoe hoger de toegevoegde waarde van het scenario is. In scenario's A en B ligt dit anders. De ontwikkeling van de centrale component in scenario's A en B brengt vaste kosten met zich mee, ongeacht het aantal zoekvragen. Hoe hoger het aantal vragen, hoe minder de kosten per zoekvraag, en omgekeerd.

Er zijn voor scenario's A en B potentieel meer baten te verwachten dan voor scenario C

Voor de baten zijn geen monetaire waardes opgenomen. Er zijn te veel risico's en onzekerheden om de baten in euro's uit te kunnen drukken, al zijn er wel degelijk baten aan de scenario's toe te delen. Deze baten zijn wel kwalitatief geschat. Op basis van de huidige kennis over de functionaliteiten van de scenario's, bieden vooral de scenario's A en B inclusief de Toegevoegde Waarde Diensten (in potentie) voordelen op het gebied van:

- verbeterde zoekfunctionaliteit;
- beperkte toename actualiteit van stukken;
- beschikbaarheid van managementinformatie;
- betekenisvol verbinden van documenten in (thema)dossiers;

De vanuit de memorie van toelichting verwachtte **besparing op zelfpublicatie** in scenario B, blijkt - in dit onderzoek - in de praktijk niet te kunnen worden onderbouwd. In de interviews die we in het kader van dit onderzoek met bestuursorganen hebben gevoerd, is aangegeven dat een groot deel verwacht ook zelf nog (via een voorziening) te zullen publiceren. Ze geven daarvoor verschillende redenen aan, waaronder de wens om meer te publiceren dan vanuit de Woo vereist. Bij een aantal partijen was vooraf de verwachting dat de verplichte centrale publicatie kan leiden tot een vermindering van het aantal WOB/Woo-verzoeken. In potentie is er een mogelijkheid dat er minder WOB/Woo-verzoeken komen, maar hiervoor is geen duidelijke aanwijzing gevonden in dit onderzoek. Het aantal verzoeken kan zelfs stijgen, doordat er meer informatie beschikbaar is. In ieder geval is er geen verschil tussen de drie scenario's te verwachten.

Een **break-even point** is bepaald om te berekenen hoeveel tijdwinst er per zoekopdracht (bij ambtenaren) behaald moet worden om geen verschil in kosten te hebben tussen scenario A/B ten opzichte van scenario C: *“Kunnen de extra kosten van scenario’s A en B worden goedgeemaakt door efficiëntiebatens bij de gebruikers?”*.

De uitkomst is een gemiddelde tijdwinst bij alle ambtenaren² van een halve minuut (31 seconden) voor het model inclusief Toegevoegde Waarde Diensten (TWD). Wij achten een dergelijke gemiddelde besparing plausibel, waardoor er (ook) vanuit het oogpunt van efficiëntie een meerwaarde lijkt voor scenario’s A en B.

Aanvullende beschouwing scenario’s: niet alleen op kosten vergelijken

Helder is dat ook de functionaliteit tussen enerzijds scenario A en B inclusief Toegevoegde Waarde Diensten en anderzijds scenario C sterk verschilt. Duidelijk is dat scenario’s A en B de gebruiker een rijkere ondersteuning bieden bij het zoeken en dat deze functionaliteit ook op termijn beter uit te breiden is. Scenario C is wat dat betreft een stap terug ten opzichte van de functionaliteit die momenteel door de huidige zoekfunctionaliteit op Overheid.nl wordt geboden. Zonder de Toegevoegde Waarde Diensten, is het verschil in functionaliteit tussen de scenario’s A/B en scenario C minder duidelijk. Wel biedt de toevoeging van metadata in scenario’s A en B naar verwachting meer comfort voor de gebruiker.

Daarnaast is er over scenario C nog een aantal aanvullende aandachtspunten die naar voren komen uit de verschillende gesprekken. Zo zijn er (al dan niet gegronde) zorgen over het borgen van de privacy van gebruikers en zorgen over de transparantie van het door commerciële zoekmachine gehanteerde algoritme.

Tot slot: voor dit onderzoek is de relatie met de verplichtingen voor bestuursorganen vanuit de archiefwet en de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) buiten scope geplaatst. Het valt niet uit te sluiten dat kosten en baten zowel voor de centrale component als voor de bestuursorganen anders uitvallen bij een uitwerking van de scenario’s waarbij rekening wordt gehouden met verplichtingen vanuit de archiefwet en Who.

Aanbevelingen voor het vervolg

Op basis van bovenstaande conclusies, bevelen wij het volgende aan:

- Ontwikkel een visie op *hoe* (welke functionaliteit) de gebruiker door de centrale infrastructuur geholpen wordt in de zoektocht naar openbare informatie. Dit is enerzijds nodig om een infrastructuur te ontwikkelen die voldoet aan de wensen van de gebruiker, en anderzijds om ‘overdimensionering’ van de oplossing te vermijden. Breng daartoe de gebruikersbehoefte in kaart en bepaal de vereiste functionaliteit om die behoefte te ondersteunen. De wensen van gebruikers zullen naar verwachting variëren per gebruikersgroep, aan verandering onderhevig zijn en in de praktijk zal blijken dat het lastig is op voorhand in te schatten welke functionaliteit daadwerkelijk meerwaarde voor gebruikers biedt. Het analyseren van de gebruikersbehoefte is daarom idealiter geen eenmalig exercitie maar onderdeel van de ontwikkelcyclus van de centrale infrastructuur.

² Uitgangspunt voor de berekening is in totaal circa 1,2 miljoen zoekopdrachten per maand (groeiend met 5% per jaar), waarvan 80% door ambtenaren. In de praktijk zal een beperkte groep ambtenaren het gross van de zoekopdrachten uitvoeren.

- Overweeg daarbij de wenselijkheid van het aanbieden van deze functionaliteit door de overheid, naast de beschikbare dienstverlening door commerciële partijen. Neem daarbij niet alleen de overwegingen ten aanzien van kosten en functionaliteit (op basis van de gebruikersbehoefte) mee, maar neem in de overwegingen ook een aantal andere aspecten mee, zoals de eventuele impact op privacy van gebruikers en eventueel belang bij de transparantie van zoekalgoritmes mee.
- Stel op basis daarvan een helder programma van eisen op, waarin tevens rekening gehouden wordt met de bestaande en in ontwikkeling zijnde componenten en de aansluiting op de vereisten van de archiefwet en wet hergebruik overheidsinformatie.
- Geef bestuursorganen tijdig meer inzicht in de vereisten aan hun omgeving. Het is in dit onderzoek lastig gebleken voldoende informatie te verkrijgen over de decentrale kosten voor de verschillende scenario's. Betrokken bestuursorganen hebben nog weinig beeld bij de verwachte en vereiste wijzigingen in hun eigen omgeving, en geven aan te wachten op keuze voor een scenario en de verdere uitwerking van scenario's zodat ook zij hun plannen kunnen opstellen.
- Geef ruimte voor combinaties van oplossingen, passend bij de verschillende situaties van de bestuursorganen. Bestuursorganen geven aan dat ze er vanuit gaan dat er in de praktijk meerdere manieren geboden zullen worden om stukken via PLOOI te ontsluiten, dat ze dus niet uitgaan van de keuze voor één scenario, maar eerder kijken naar combinaties van scenario's.

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

Op 19 april 2016 is, als vervanging van de vigerende wet openbaarheid van bestuur (WOB), het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid (Woo) aangenomen door de Tweede Kamer. De Woo heeft als doel om overheden en semi- overheden transparanter te maken en met de openbaarheid van publieke informatie de democratische rechtstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. Omdat de Woo in de initiële vorm niet uitvoerbaar bleek en tot hoge extra kosten zou leiden, is een concept-aanpassingswet ontwikkeld. In januari 2021 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het gewijzigd wetsvoorstel Woo. Eén van de wijzigingen in het nieuwe wetsvoorstel is dat het verplicht is gesteld om gebruik te maken van een centrale digitale infrastructuur³. Die centrale infrastructuur is het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI), dat in beheer is bij het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP).

Begin 2022 heeft de Chief Information Officer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (CIO BZK) geadviseerd om de in 2018 uitgevoerde maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) uit 2018 aan te vullen op het punt van het verplichte gebruik van PLOOI. Het Programma Open Overheid van het ministerie van BZK (DGDOO) heeft daarop de combinatie Ecorys/PBLQ opdracht verleend om deze kosten-baten analyse uit te voeren. Voorliggend rapport is het resultaat van dat onderzoek.

1.2 Vraagstelling

Naar aanleiding van het gewijzigde wetsvoorstel heeft KOOP samen met belanghebbende bestuursorganen en koepels van decentrale overheden negen scenario's uitgewerkt waarop de aansluiting van bestuursorganen (BO's) op PLOOI kan worden gerealiseerd. DGDOO heeft Ecorys/PBLQ gevraagd een businesscase op te stellen voor drie scenario's. Het betreft de twee hoofdvarianten van de negen eerder opgestelde scenario's en een scenario dat door de begeleidingscommissie aan het begin van het onderzoek is toegevoegd;

- **Scenario A** - Bestuursorganen publiceren zelf, en sturen voor elk document een link en metadata naar PLOOI. Bij het opvragen van het stuk via een centraal zoekportaal, haalt PLOOI de publicatieversie bij de bron op.
- **Scenario B** - Een bestuursorgaan verstuurt de publicatieversie van een stuk met metadata naar PLOOI. Het stuk wordt openbaar gemaakt op een centraal portaal van PLOOI.
- **Scenario C** - Een bestuursorgaan publiceert zelf. PLOOI ontvangt van de bestuursorganen het domein waarop gepubliceerd wordt. Een centraal zoekportaal biedt een zoekbox waarmee een gebruiker alle domeinen waarop gepubliceerd wordt, kan doorzoeken. Voor de zoekfunctie kan gebruik worden gemaakt van publiek beschikbare zoekmachines zoals Google. Bij een zoekvraag haalt PLOOI de publicatieversie op. In dit scenario's wordt geen metadata ten behoeve van de centrale infrastructuur toegevoegd.

³ https://wetten.overheid.nl/BWBR0045754/2022-05-01#Hoofdstuk3_Artikel3.3b

Bij de opdracht voor uitwerking van de businesscase is een aantal aanvullende vragen meegegeven:

- Is de keten voor actieve openbaarmaking complexer geworden door de verplichtstelling PLOOI t.o.v. de eerdere MKBA?
- Klopt de aanname uit de memorie van toelichting bij de Woo, dat een verplichting van Plooi leidt tot kostenreductie doordat bestuursorganen in scenario B hun eigen websites afbouwen?
- Is er verschil tussen de vigerende Woo t.o.v. de concept-Woo uit de MKBA wat betreft benodigde investeringen in PLOOI?

Naast bovenstaande punten, is ook gevraagd een beeld te geven van de risico's en het management daarvan. Op verzoek van de opdrachtgever is deze vraag later buiten scope geplaatst.

1.3 Verdere afbakening onderzoeksvraag

Bovenstaande vragen zijn in het startgesprek, op verzoek van de opdrachtgever, verder aangescherpt.

- Het onderzoek richt zich specifiek op de extra kosten en baten die de verplichting om aan te sluiten op een centrale infrastructuur met zich meebrengt. Kosten en baten die voortvloeien uit de Woo zoals die gold voor de verplichting aan te sluiten zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Het uitgangspunt is daarmee dat partijen sowieso zelf moesten publiceren en daarvoor een voorziening moesten treffen (bijvoorbeeld door zelf op hun website te ontsluiten, dat te doen via een leverancier of een samenwerkingsverband, of dat te doen door PLOOI te vragen hen daar in te ontzorgen);
- Om een vergelijk tussen de scenario's mogelijk te maken, is in dit onderzoek, op verzoek van de opdrachtgever, telkens uitgegaan van één scenario voor alle bestuursorganen en alle documentsoorten. Er is als gevolg geen onderzoek gedaan naar combinaties van scenario's, het gebruik van subscenario's of naar andere manieren van aansluiten (bijvoorbeeld via een koppeling met Open RaadsInformatie (ORI)⁴, of door het door PLOOI ophalen van de stukken met behulp van een API bij een bestuursorgaan);
- Tijdens dit onderzoek liep een parallel onderzoek naar de relatie tussen de verplichtingen die voortkomen uit de archiefwet en de relatie met de verplichtingen uit de Woo. Vanwege de parallelle looptijd van de onderzoek is nog geen rekening gehouden met de uitkomsten van het onderzoek in deze analyse.

1.4 Gebruikte methodiek en aanpak

Methodiek en opzet model

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, is er gebruik gemaakt van een financieel kosten-baten model. Het model omvat de additionele kosten en baten die veroorzaakt worden door de verplichting van publicatie via PLOOI, op basis van de uitgangspunten van de drie scenario's. Overige kosten en baten die al gemaakt zijn/worden als gevolg van de invoering van de Woo, zijn niet mee genomen in het model. Het kosten-baten model is [geen maatschappelijk kosten baten analyse \(MKBA\)](#) waarbij ook maatschappelijke en niet-monetaire kosten meegenomen worden. Het betreft hier enkel (in)directe kosten en baten die bij centrale - en decentrale overheden en overige bestuursorganen worden veroorzaakt.

⁴ ORI is een publicatieplatform waarbij meer dan 200 gemeenten en provincies zijn aangesloten.

Voor een aantal generieke uitgangspunten is wel uitgegaan van de '[Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse voor digitale overheid](#)'⁵. Zo is een periode van 15 jaar gehanteerd om de kosten en baten in beeld te brengen. Het model berekent de resultaten in Netto Contante Waarde (NCW) en corrigeert daarmee voor kosten en baten over tijd, door het gebruik van een disconteringsvoet van 2,25%.

De waarde van de diverse kosten- en batenposten zijn gebaseerd op variabelen die voort komen uit literatuuronderzoek, recente offertes van KOOP, schattingen van geïnterviewden en 'expert judgements'. Voor een aantal variabelen is een [gevoeligheidsanalyse](#) uitgevoerd, indien de onzekerheid over de juistheid van de waarde van de variabele de impact op het resultaat relatief groot bleken. Er is in de presentatie van de resultaten uitgegaan van een basisberekening, aangevuld met een bandbreedte (als gevolg van de resultaten van de gevoeligheidsanalyse)

Deze kosten-baten analyse is gebaseerd op bekende en [beschikbare informatie per medio 2022](#); wijzigingen in bijvoorbeeld het beleid en de scenario's, de verdere uitwerking of nieuwe toepassingen hebben mogelijk gevolgen voor het saldo van kosten en baten.

Gehanteerde aanpak

Om tot beantwoording van de vragen te komen, is gestart met het inventariseren van de beschikbare documentatie die relevant kan zijn voor het onderzoek. Het betreft hier de uitvoeringstoetsen van de diverse koepels en het rijk en offertes van KOOP. Omdat er maar beperkt documentatie beschikbaar bleek te zijn, heeft Ecorys/PBLQ diverse interviews gehouden om de blootgelegde kennis- en datalacunes in te vullen. Er zijn interviews gehouden met experts bij departementen, decentrale overheden, uitvoeringsorganisaties, koepelorganisaties⁶. Ook is in een aparte sessie met KOOP onderzocht welke specifieke additionele kosten(posten) zij verwachten bij de drie scenario's en wat de behoeften zijn van beoogde gebruikers van PLOOI.

Op basis van de verkregen informatie uit de beschikbare documentatie, de interviews en de sessie met KOOP is een rekenmodel voor de kosten-batenanalyse opgesteld, dat in een iteratief proces doorlopend is aangevuld en aangepast. De bevindingen en vervolgstappen zijn op meerdere momenten besproken met de begeleidingscommissie.

Centrale kosten: Basisvariant en Toegevoegde Waarde Diensten

De ontwikkel-, implementatie en exploitatiekosten van PLOOI zijn geschat door KOOP. Speciaal voor de verzwarende van PLOOI als gevolg van de verplichting is een notitie opgesteld. Het betreft hier enkel additionele kosten. Door Ecorys/PBLQ is – in samenspraak met KOOP - bepaald welke onderdelen daarvan het direct gevolg zijn van de verplichtstelling (Basis) en welke onderdelen vallen onder de zogenaamde Toegevoegde Waarde Diensten. Deze laatste onderdelen bieden extra functionaliteiten, maar vallen niet onder de verplichting.

⁵ [Hier](#) vindt u meer informatie over de werkwijzer

⁶ Zie de bijlage voor een overzicht van alle interviews

Een belangrijk onderdeel waarbij er sprake is van een Basis en Toegevoegde Waarde Diensten (TWD) is Verzwaring techniek, met de onderdelen:

Tabel 1.1. Verdeling 'Verzwaring techniek'

Onderdelen 'Verzwaring techniek' in centrale kosten	Basis	Toegevoegde Waarde Diensten
A: API's per informatiecategorie		
B: Technische validaties en beveiligingscontroles		
C: Beheertools (dashboard, monitoring en rapportages)		
D: Import en verrijking (collecties, dossiers, metadata, deduplicatie)		
E: Hergebruik overheidsinformatie (API, webservices)		

Onder 'Verzwaring techniek' rekenen we onderdelen A, B en C tot de basisberekening van scenario's A en B. Onderdelen D en E⁷ vallen onder Toegevoegde Waarde Diensten (TWD) en maken dus geen onderdeel uit van de basisberekening.

Tot slot scharen wij ook het onderdeel 'Verbetering zoeken en vindbaarheid' uit het kostenoverzicht van KOOP onder de TWD. Het betreft hier kosten voor een adviseur rechtsinformatie, een scrumteam Kennismodellering en het beheer van specifieke collectieportalen.

Bij de [bepaling van de baten](#) is, uitgegaan van een centrale digitale infrastructuur, [inclusief de Toegevoegde Waarde Diensten](#). Er is consensus bij de betrokken partijen dat de functionaliteit van de oplossing inclusief de TWD in scenario's A en B een vorm van meerwaarde voor de gebruiker oplevert ten opzichte van scenario C. Over het verschil in functionaliteit (en dus meerwaarde voor de gebruiker) tussen de Basisvariant van scenario's A/B en scenario C is op dit moment nog te veel onduidelijkheid om de baten goed te kunnen duiden. Dit komt door het ontbreken van een concrete uitwerking van scenario C, maar tevens doordat en momenteel nog geen helder inzicht is in de zoekvragen die de gebruikers beantwoord willen zien met behulp van de centrale digitale infrastructuur. Hierdoor is het momenteel ook niet duidelijk of en hoe de toegevoegde waarde diensten precies door de gebruikers worden gewaardeerd. Dit is wel nodig om een infrastructuur te ontwikkelen die voldoet aan de wensen van de gebruiker, en om tegelijkertijd 'overdimensionering' van de oplossing (in de vorm van functionaliteiten waar geen behoefte aan is) te vermijden.

Informatie om baten betrouwbaar te berekenen ontbreekt: break-even-analyse uitgevoerd

Gedurende het onderzoek, bleek dat de benodigde informatie om de kosten te bepalen (wel met enkele aannames, omdat de scenario's nog niet in detail zijn uitgewerkt) aanwezig was. Daarom zijn de kosten (in de vorm van een bandbreedte) met voldoende betrouwbaarheid geschat per scenario. Tegelijkertijd werd duidelijk dat er essentiële informatie ontbreekt om de baten van de verplichtstelling betrouwbaar te kunnen berekenen. Het is gebruikelijk bij het maken van business cases en kosten-baten analyses, om de baten dan kwalitatief te beschrijven, en de beschrijvingen te verrijken met wel beschikbaar kwantitatieve gegevens (bijvoorbeeld aantallen). Tevens is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te bepalen bij welke waarde van een essentiële variabele (in dit geval het aantal aan te sluiten bestuursorganen) de kosten en baten van alle onderzochte scenario's in evenwicht zijn. Zie voor meer detail over de beschikbaarheid van de informatie en het gebruik van de gevoeligheidsanalyse en break-even-point bepaling paragraaf 2.2.

⁷ Hergebruik is wel onderdeel van de Woo, maar de gekozen oplossing in het kostenoverzicht van KOOP is niet het directe gevolg van de verplichting gebruik PLOOI.

2 Uitwerking scenario's

2.1 Over de drie scenario's

In dit onderzoek zijn drie verschillende scenario's voor het aansluiten op PLOOI onderzocht. Deze scenario's zijn bij de start van het onderzoek door de opdrachtgever gedefinieerd.

Scenario A - Scenario A gaat ervan uit dat een bestuursorgaan zelf publiceert, en een persistente link van het stuk naar PLOOI stuurt. Bij het opvragen van het stuk via PLOOI haalt PLOOI de publicatieversie bij de bron op. PLOOI haalt het stuk op ten behoeve van de indexatie en om zoeken in het stuk mogelijk te maken. Daartoe wordt een 'platte' variant van het stuk opgeslagen bij PLOOI, het oorspronkelijke stuk wordt niet centraal opgeslagen. PLOOI haalt de publicatieversie op nadat het gevonden is via een zoekopdracht en opgevraagd wordt door de gebruiker. Ten behoeve van de zoekfunctionaliteit wordt door het bestuursorgaan metadata toegevoegd conform de specificaties van KOOP. Het basisuitgangspunt voor dit scenario is dat de zoekfunctionaliteit wordt geboden zoals die momenteel ook op PLOOI beschikbaar is.

Scenario B - Een bestuursorgaan verstuurt de publicatieversie van een stuk vanuit de bron naar PLOOI. Het stuk wordt opgeslagen bij PLOOI en openbaar gemaakt op PLOOI. Ook in dit scenario wordt ten behoeve van de zoekfunctionaliteit door het bestuursorgaan metadata toegevoegd conform de specificaties van KOOP. Het basisuitgangspunt voor dit scenario is dat de zoekfunctionaliteit wordt geboden zoals die momenteel ook op PLOOI beschikbaar is.

Scenario C - In dit scenario maakt het bestuursorgaan bij PLOOI het domein bekend waarop het stukken publiceert. Het bestuursorgaan publiceert de stukken zelf op dat domein. In de definitie van dit scenario, wordt er vanuit gegaan dat geen persistente links, metadata en/of stukken naar PLOOI worden gestuurd, zodat er geen aansluiting van de bestuursorganen op een centrale voorziening nodig is. PLOOI haalt de publicatieversie pas op nadat het gevonden is via een zoekopdracht en opgevraagd wordt door de gebruiker. PLOOI biedt een zoekbox waarmee de gebruiker alle domeinen waarop bestuursorganen publiceren kan doorzoeken. Voor de zoekfunctie kan gebruik worden gemaakt van publiek beschikbare zoekmachines zoals Google. Het scenario gaat uit van een beperkte invulling van de voorziening PLOOI, met zoekfunctionaliteit die beschikbaar is via de publiek beschikbare zoekmachine. Zoeken via PLOOI is mogelijk via een vrije tekst veld.

2.2 Onzekerheden en witte vlekken

Bij het opstellen van het model voor het in kaart brengen van kosten- en batenverschillen tussen scenario's A, B en C, is vastgesteld dat de waarde van een aantal indicatoren met meer onzekerheid is omgeven. Deze indicatoren worden hieronder nader beschouwd, waarbij de mate van onzekerheid en impact is bepaald, en wordt beschreven hoe hier mee om is gegaan in de analyse.

Tabel 2.1 Indicatoren met onzekerheid

Indicator	Mate van onzekerheid*	Mate van impact op berekeningen**	Toelichting	Oplossing
Aantal zoekopdrachten / query's per maand	Middel	Beperkt	Het aantal zoekopdrachten per maand is nu in de basis geschat op 1,2 miljoen, met een jaarlijks groeipercentage van 5%. De schatting is gemaakt op basis van de MKBA Woo (waar werd gerekend met 1,2 miljoen zoekopdrachten per maand), de uitvoeringstoetsen en op basis van recente gebruiksgegevens van andere overheidspublicatiemiddelen, zoals Wetten.nl en Officiële bekendmakingen.nl (beide tussen de 1 en 1,3 miljoen zoekopdrachten per maand). Het groeipercentage van 5% is indicatief bepaald, op basis van verwachtingen naar de toekomst en historische groei.	Er is een onzekerheidsmarge gehanteerd: 800.000 - 1,2 miljoen - 1,6 miljoen per maand.
Kosten voor gebruik van een commerciële zoekmachine (in scenario C)	Middel	Beperkt	Voor het bepalen van de kosten voor gebruik van een commerciële zoekmachine is contact gelegd met Microsoft en Google. Deze partijen rekenen voor standaard zoekfunctionaliteiten \$5 per duizend queries. Enerzijds kunnen de kosten bij PLOOI lager liggen door schaalvoordelen bij grote aantallen queries, anderzijds dient een unieke zoekfunctionaliteit ontwikkeld te worden voor PLOOI omdat de vereisten van standaard zoekfunctionaliteiten niet voldoen en kunnen kosten daarom hoger liggen.	Er is een onzekerheidsmarge gehanteerd: \$3 - \$5 - \$7.
Kosten en aantal aan te sluiten bestuursorganen	Hoog	Groot	Voor aansluitkosten wordt in de basis gerekend met een gemiddelde ontwikkelkosten per organisatie van € 50.000 – met jaarlijkse beheerkosten van 8% van de ontwikkelkosten. Bij grotere en complexe organisatie kunnen de kosten oplopen tot circa 75.000 euro. Deze kosten zijn gevalideerd bij een aantal experts ⁸ . Omdat in principe elk van de 910 bestuursorganen moet worden gekoppeld aan PLOOI, wordt in de basis gerekend met een totaal van 910 koppelvlakken. Tegelijkertijd bestaat er de verwachting dat groepen bestuursorganen in gezamenlijkheid aansluiten (bijvoorbeeld gemeenten die al veel regionaal samenwerken of ZBO's) en dat een deel van de bestuursorganen geen gebruik zal maken van een eigen aansluiting omdat het aantal stukken te beperkt is om te investeren in een geautomatiseerde koppeling. In de gevoeligheidsanalyse gaan we in op de gevolgen van minder aansluitingen.	Er is een onzekerheidsmarge gehanteerd voor de kosten: 50.000 tot 75.000 euro. Er is een onzekerheidsmarge gehanteerd voor de aantallen: 450 – 910

* hoog – middel – laag | ** groot- beperkt

⁸ Bestuursorganen hebben vaak nog geen beeld bij de beoogde architectuur. Geen van de geïnterviewde bestuursorganen heeft een uitwerking gemaakt van hoe zij voorzien aan te sluiten op PLOOI. Partijen geven aan hiervoor te wachten op verdere uitwerking door KOOP en BZK van aansluitmogelijkheden en voorwaarden.

Tevens is er een aantal effecten waar geen / nauwelijks kwantitatieve informatie beschikbaar is, en ook niet binnen de scope van dit onderzoek konden worden achterhaald ('witte vlekken').

Tabel 2.2 Overzicht 'witte vlekken'

Indicator	Toelichting	Oplossing
Meerwaarde van gebruikersbehoeften (zoek)functionaliteiten scenario's A/B t.o.v. C.	Er zijn geen concrete inzichten in de gebruikersbehoeften van de (zoek)functionaliteiten PLOOI bij KOOP. Ook de diverse geïnterviewde BO hebben hierin geen inzicht.	Meerwaarde kwalitatief beschrijven, niet berekenen.
Tijdsbesparing bij gebruikers per zoekpoging bij scenario's A/B t.o.v. C	Er zijn geen concrete inzichten in mogelijke tijdswinst bij gebruikers door zoeken in PLOOI bij KOOP. Ook de diverse geïnterviewde BO hebben hierin geen inzicht	Bepalen 'break even point' tussen scenario's A/B en opzichte van C in de vorm van aantal benodigde minuten bespaarde zoektijd op basis van aantal queries.
Besparing tijd ambtenaren door vermindering WOB/Woo-verzoeken	Er is geen inzicht in het aantal mogelijk te verminderen WOB/Woo-verzoeken. Er is geen inzicht in de gemiddelde tijdsbesteding van een WOB-verzoek.	Gelet op het zeer onzekere karakter van deze batenpost, maakt deze post geen onderdeel uit van de basisberekeningen, maar geven wordt dit indicatief en kwalitatief meegenomen in de rapportage.

Op basis van bovenstaande tabellen, blijken de onzekerheden zich vooral te bevinden aan de kostenkant. De 'witte vlekken' manifesteren zich voornamelijk aan de batenkant. Het gevolg hiervan is dat de uitkomsten van de berekeningen van de verschillen aan de kostenkant kwantitatief en met meer 'hardheid' kunnen worden bepaald.

De baten worden kwalitatief geduid, waarbij er aanvullend een '[break even analyse](#)' (bij welke waarde zijn de kosten en baten in evenwicht?) wordt gemaakt met behulp van het aantal te besparen minuten zoektijd bij gebruikers (aannahme is dat de zoekmachines in scenario's A/B - door meer functionaliteiten (inclusief TWD - gebruiksvriendelijker zijn dan scenario C, waardoor de gebruiker tijd bespaart bij het zoeken naar stukken. De daadwerkelijk te behalen tijdswinst is niet bekend of te schatten⁹.

De verschillen in functionaliteit tussen de scenario's worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

2.3 Verschillen in baten versus functionaliteit

Een van de uitdagingen in dit onderzoek is het bepalen van de baten voor de verschillende scenario's. In dit onderzoek hebben uitvoerig gekeken naar bestaande literatuur, en dit thema is uitgebreid besproken in de interviews. Daaruit is geen voldoende beeld gekomen bij:

- de gebruikersbehoefte met betrekking tot het type zoekopdrachten en de gewenste functionaliteit, en het 'rendement' dat deze functionaliteit oplevert voor de gebruiker.
- de verwachte kwantiteit van de zoekopdrachten en de ontwikkeling daarvan over de komende jaren.

⁹ Een soortgelijke analyse is gemaakt in de MKBA Woo (2018).

Daar komt bij dat de doelen in de Woo vrij 'hoog over' gedefinieerd zijn. De Woo spreekt over een transparante en actief openbaar makende overheid, over het streven naar een goed en democratisch bestuur, het vergroten van de toegang tot overheidsinformatie voor iedereen, de actieve openbaarmaking te bevorderen, bestuurlijke transparantie tot norm te verheffen.

In alle drie scenario's wordt een bijdrage geleverd aan deze doelen. Helder is dat de drie scenario's verschillen in de geboden functionaliteit, zowel op korte termijn als op lange termijn. Deze verschillen in functionaliteit beschrijven we in de volgende paragraaf. Het is echter daarmee niet helder hoe deze aspecten van een centrale infrastructuur zich doorvertalen in (kwantificeerbare) baten. Wat is het bijvoorbeeld waard dat je bijvoorbeeld in scenario A kan filteren op thema's en in scenario C dat niet kan?

In dit onderzoek hebben we er daarom voor gekozen een break-even analyse te maken. Daarbij is een analyse gemaakt van de gemiddelde benodigde tijdswinst per zoekopdracht om de meerkosten van scenario A en B ten opzichte van C goed te maken. De uitwerking en resultaten van deze zoektocht worden beschreven in hoofdstuk drie.

2.4 Verschillen in functionaliteit

Er is een aantal verschillen te benoemen in de toekomstige mogelijkheden die de scenario's bieden. In algemene zin geldt dat scenario A en B meer functionaliteit zullen bieden voor de gebruiker dan scenario C. De reden daarvoor is dat in scenario's A en B PLOOI kennis heeft van de inhoud van de gepubliceerde documenten, over de metadata van de documenten beschikt, en op de hoogte wordt gesteld als een stuk gepubliceerd wordt. Dat vertaalt zich in de volgende voordelen voor de gebruiker:

- **Zoekfunctionaliteit.** Scenario's A en B bieden mogelijkheden om via PLOOI te zoeken en te filteren op basis van de metadata. Ondanks dat die metadata nu nog niet vastgesteld is, is de verwachting dat het daarmee mogelijk wordt te filteren op de datum waarop stukken beschikbaar zijn gemaakt, op het soort document, en op het thema. Ook kunnen de zoekresultaten in scenario A en B worden ontdebeld. Scenario C kent geen van deze mogelijkheden met betrekking tot de zoekfunctionaliteit.
- **Presentatie.** Scenario A en B bieden de mogelijkheid om op basis van het type stuk een specifieke presentatiefunctie te ontwikkelen. Daarnaast is het mogelijk aanvullende opties toe te voegen, zoals notificaties, en het geautomatiseerd downloaden van bestanden. Daarnaast is het mogelijk stukken automatisch te relateren aan andere stukken en/of bijvoorbeeld themagericht specifieke dossiers samen te stellen.
- **Actualiteit.** In scenario A en B kan na het sturen van een link of het stuk door de BO het stuk direct openbaar worden gemaakt via PLOOI. In scenario C is de vindbaarheid via PLOOI afhankelijk van het moment dat de zoekmachine de website van PLOOI opnieuw heeft doorzocht op nieuwe of gewijzigde inhoud (crawlen). Iets vergelijkbaars geldt bij het verwijderen van stukken. Die zullen na verwijdering mogelijk nog wel als zoekresultaat naar boven komen, maar niet meer bestaan bij bestuursorganen en dus ook niet meer opvraagbaar zijn.
- **Managementinformatie.** Met Scenario A en B beschikt PLOOI over een centraal overzicht van welke documenten door bestuursorganen gepubliceerd zijn. Ook bieden scenario A en B de mogelijkheid om centraal informatie op te halen over onder meer het aantal en het gebruik van gepubliceerde stukken. Daarnaast is het de verwachting dat het in scenario A en B eenvoudiger is om gebruikersbeleving te monitoren en de functionaliteit aan te passen op de behoefte.

Naast voorgenoemde punten bieden scenario A en B ook meer mogelijkheden om op lange termijn de dienstverlening verder door te ontwikkelen. Zo wordt door KOOP nagedacht over de mogelijkheden die verder gebruik van linked data op termijn kan bieden. Ook hiervoor geldt echter dat op dit moment onvoldoende helder is hoe dit soort technologie en toegevoegde mogelijkheden voorzien in de gebruikersbehoefte.

2.5 Overige verschillen

Naast bovenstaande verschillen in functionaliteit is er nog een aantal overige verschillen tussen de scenario's.

- **Privacy.** Commerciële zoekmachines hebben een verdienmodel dat gebaseerd is op het aanbieden van gepersonaliseerde advertenties en ze verzamelen daartoe de gegevens over gebruikers, en hun zoekopdrachten. Bij het inkopen van de dienstverlening van commerciële zoekmachines is het wellicht mogelijk deze gegevensvergaring te beperken. In dit onderzoek hebben we voornamelijk gekeken naar het standaard aanbod dat beschikbaar is vanuit commerciële zoekmachines. Daaruit is onvoldoende duidelijk welke mogelijkheden de genoemde bedrijven bieden om het verzamelen van privacy gevoelige gegevens te beperken.
- **Transparantie van algoritmes.** Commerciële zoekmachines werken op basis van algoritmes. Deze algoritmes bepalen welke resultaten een gebruiker krijgt en hoe de resultaten geprioriteerd worden. Deze algoritmes zijn niet transparant voor de gebruiker en voor de overheid. Het is daarmee niet exact te achterhalen wat een zoekresultaat bepaalt, maar inmiddels is vrij veel bekend over hoe de algoritmes te beïnvloeden zijn door de eigen inhoud en de wijze van publiceren te beïnvloeden. Minder is bekend over hoe kenmerken van de gebruiker, (zoals de zoekgeschiedenis, locatie. etc.) van invloed zijn op de resultaten. Daarmee is het dus mogelijk dat bij een zoektocht op basis van de zelfde termen twee verschillende gebruikers ook verschillende resultaten te zien krijgen.

Nu blijkt in de praktijk dat veel gebruikers sowieso gebruik maken een commerciële zoekmachine wanneer ze op zoek gaan naar openbare overheidsinformatie. Dat is nu het geval en dat zal waarschijnlijk – ongeacht het gekozen scenario - ook in de toekomst het geval zijn. Vanuit het oogpunt van de vindbaarheid van informatie en transparantie is het waarschijnlijk wenselijk dat openbare stukken via verschillende routes te verkrijgen zijn.

2.6 Complexiteit in de keten

Een van de vragen voor dit onderzoek is of de keten voor actieve openbaarmaking complexer is geworden door de verplichtstelling om aan te sluiten op PLOOI. Die vraag is in de verschillende interviews met partijen besproken. Het antwoord was dat een aansluiting op PLOOI inderdaad meer complexiteit in de keten met zich meebrengt. Zonder verplichte aansluiting was er sprake van een overzichtelijke keten voor openbaarmaking, die volledig binnen het domein van het bestuursorgaan lag. Met de verplichting tot aansluiting komt daar de afstemming over het publiceren met KOOP bij. Die complexiteit verschilt wel per scenario. In scenario's A en B moeten partijen actief een koppeling vanuit hun eigen systemen met PLOOI onderhouden, dan wel stukken handmatig naar PLOOI uploaden. In scenario C dienen ze het domein waarop ze publiceren bekend te maken bij PLOOI.

Daarnaast is de complexiteit sterk afhankelijk van de uiteindelijke uitwerking en implementatie van de scenario's. Partijen trekken in de verschillende gesprekken vaak de vergelijking met de wijze waarop momenteel via DROP¹⁰ regelingen en bekendmakingen gepubliceerd worden en spreken daarbij de verwachting uit dat de complexiteit te overzien zal zijn. Hierbij wordt gewezen op het feit dat er al een zoekfunctionaliteit op Overheid.nl bestaat en enkele types documenten al hiermee worden ontsloten en dat partijen die met DROP werken al gewend zijn aan deze manier van werken.

2.7 Leidt de aansluitverplichting tot kostenreductie bij de bestuursorganen?

In de memorie van toelichting bij de Woo, is de aannahme gedaan dat een verplichting van publicatie via PLOOI leidt tot kostenreductie, doordat bestuursorganen in scenario B hun eigen websites afbouwen. Op basis van de beschrijving van het scenario B, lijkt deze aannahme in theorie plausibel. In tegenstelling tot de situatie zonder de verplichting om aan te sluiten op een centrale infrastructuur, is het niet langer strikt noodzakelijk voor bestuursorganen om een eigen voorziening te treffen voor het zelf publiceren van de stukken. De kostenbesparing die daarmee gemoeid gaat varieert van circa 10.000 (bij een kleinere organisatie) tot 50.000 euro (bij een grotere organisatie¹¹), en kan in theorie in deze analyse opgenomen worden als baat van scenario B.

In alle interviews met bestuursorganen is deze potentiële baat besproken. Op basis daarvan hebben we de aannahme dat de kostenbesparing in de praktijk daadwerkelijk wordt gerealiseerd niet kunnen onderbouwen. Bijna alle geïnterviewde partijen geven aan geen significante kostenbesparingen te verwachten in scenario B. Daarvoor zijn verschillende redenen gegeven:

- Een aantal partijen geeft aan zelf te blijven publiceren, ook als de stukken ook bij PLOOI opgeslagen worden. Ze geven aan de wens te hebben om:
 - meer beschikbaar te maken dan wat PLOOI zal ontsluiten;
 - andere functionaliteiten te bieden dan PLOOI naar verwachting kan bieden (zoals het ontsluiten van eigen dossiers rond thema's);
 - zelf zichtbaar te zijn als transparante overheidsorganisatie;
 - de dienstverlening zo in te richten dat de eigen doelgroepen daar makkelijk op kunnen aansluiten.
- Een aantal partijen geeft aan (hoewel de beoogde architectuur voor aansluiten nog onvoldoende is uitgewerkt) te verwachten dat ze een voorziening zullen inrichten (bijvoorbeeld een e-depot), waarin de te publiceren stukken intern verzameld worden alvorens ze naar PLOOI worden gestuurd. Bij een dergelijke voorziening kunnen de stukken tegen zeer geringe kosten ook op de eigen website worden aangeboden.

De verwachting van veel partijen is dat eventuele meerkosten voor publicatie van de documenten beperkt zullen zijn en/of vaak zullen vallen binnen bestaande contracten.

Partijen verwachten op dit punt in de praktijk dus geen significante verschillen tussen de scenario's. In de meer kwantitatieve analyse in hoofdstuk 3 is de batenpost wel opgenomen, maar is de omvang van de batenpost niet geschat.

¹⁰ DROP is het systeem om regelingen en bekendmakingen te publiceren. Vanuit DROP wordt direct aangeleverd naar de Staatscourant, het Gemeentebblad, het Provinciaal Blad, het Waterschapsblad en het Blad Gemeenschappelijke Regelingen. Al deze publicaties zijn vindbaar via www.officiëlebe bekendmakingen.nl.

¹¹ Zie Ecorys/PBLQ: MKBA Woo (2018)

3 Resultaten van de analyse

In dit hoofdstuk presenteren wij de resultaten van de kosten-baten analyse voor elk van de drie scenario's. Elk sub-hoofdstuk presenteert eerst de resultaten waarna vervolgens de posten worden toegelicht en aannames worden uitgelegd.

Bij het opstellen van de kosten-batenanalyse, zijn de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- De kosten-baten analyse gaat enkel over de kosten en baten die voortkomen uit de [verplichting van een centraal platform \(PLOOI\)](#). Hiermee bouwt de analyse voort op de bestaande MKBA Woo uit 2018;
- Voor de berekeningen van de kosten en baten is gebruik gemaakt van input geleverd door de opdrachtgever over de scenario's A, B en C;
- Voor elk van de scenario's is een basismodel en een model inclusief Toegevoegde Waarde Diensten (TWD) berekend;
- De kosten zijn opgesplitst in centrale kosten (voor de centrale voorziening, in scenario's A en B bij KOOP) en de decentrale kosten (bij de bestuursorganen, inclusief ZBO's en departementen);
- Voor de analyse is, zoals voorgeschreven in de Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid, een periode van 15 jaar (2022 tot en met 2036) beschouwd;
- De gehanteerde discontovoet om de toekomstige bedragen te verdisconteren naar het jaar 2022 is 2,25¹²;
- De wisselkoers \$/€ is voor de berekeningen van de kosten van een (commerciële) zoekfunctie vastgezet op \$ 1 = € 0,96¹³;
- De kosten zijn in principe afgerond op miljoenen euro's. Bij kleinere bedragen is er afgerond op 100.000 euro.

Bepaling aantal organisaties en documenten

De verplichting van PLOOI heeft invloed op in totaal circa 910 bestuursorganen¹⁴. Dit omvat gemeenten, waterschappen, provincies, ministeries, uitvoeringsorganisaties, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en Gemeenschappelijke regelingen. De MKBA Woo is hierbij het uitgangspunt, zie de tabel hieronder.

Tabel 3.1 Overzicht bestuursorganen

Aantallen organisaties naar omvang van het aantal medewerkers	Klein 0-300	Middelgroot 300-1000	Groot >1000	Totaal
Kerndepartementen		1	11	12
ZBO's/diensten/agentschappen	80	60	20	160
Gemeenten	215	135	30	380
Provincies		2	10	12
Waterschappen		21		21
Gemeenschappelijke regelingen	325			325
Totaal aantal organisaties	620	219	71	910

Bron: MKBA Woo (2018)

¹² <https://www.rwseconomie.nl/discontovoet>

¹³ De wisselkoers kan enigszins fluctueren, dit heeft echter een zeer beperkt effect op de uitkomsten.

¹⁴ Zie Ecorys/PBLQ: MKBA Woo (2018)

Al deze organisaties worden geacht 11 type¹⁵ documenten actief te openbaren. In de MKBA Woo is destijds een overzicht gemaakt van het aantal te publiceren documenten. In dit onderzoek zijn deze cijfers geactualiseerd, zie de tabel hieronder. Het totaal aantal openbaar te maken documenten per jaar wordt geraamd op 1.265.504 stukken. Deze cijfers zijn afkomstig van de uitvoeringstoetsen die zijn uitgevoerd door de bestuursorganen in de periode 2019 en 2020.

Tabel 3.2 Aantallen actief openbaar te maken documenten per informatiesoort per organisatie per jaar

Type document	Gemeentes	Provincies	Waterschappen	Rijk ^{a)}
1. Wet- & regelgeving	-	703	485	253
2. Organisatiegegevens	-	-	-	-
3. Besluitvormingsdocumenten	145.000	15.408	4.685	-
4. Bestuursstukken	32.000	7.635	4.895	-
5. Stukken van adviescolleges		860	1.262	4.486
6. Convenanten	2.900	648	569	9.679
7. Jaarplannen en -verslagen	710	-	-	310
8. Wob-verzoeken	11.600	-	-	13.634
9. Onderzoeken	2.660	5.876	1.527	9.127
10. Beschikkingen	370.000	41.775	16.945	426.343
11. Klachten	92.000	146	61	41.323
Totaal per organisatie	656.870	73.051	30.429	505.154
Totaal	1.265.504			

Bron: Uitvoeringstoetsen WOO van het IPO en UvW, VNG en het Rijk

a) inclusief uitvoerings- organisaties en ZBO's.

Het aantal zoekopdrachten

In diverse berekeningen wordt het aantal uitgevoerde zoekopdrachten gebruikt. Er bestaat enige onzekerheid over de waarde van deze variabelen. In principe zijn we uitgegaan van de gegevens van de MKBA Woo, waar men uitging van 1 miljoen zoekopdrachten per maand. Hierbij geldt de aanname dat er sprake is van een groei van 5% per jaar. Deze redenering nemen wij over en actualiseren wij naar het jaar 2022. Voor de berekening zijn we daarom uitgegaan van een schatting van 1,2 miljoen zoekopdrachten per maand. Dit getal is tevens in lijn met andere overheids-publicatiemiddelen zoals wetten.nl en officiële bekendmakingen.nl (tussen de 1 – 1,3 miljoen zoekopdrachten per maand). Uit de interviews zijn geen beter onderbouwde alternatieven gevonden voor de bestaande schatting. Gelet op de onzekerheid over deze variabele, hebben we een range aangehouden in de gevoeligheidsanalyse waarbij de waarde varieert tussen de 0,8 miljoen en 1,6 miljoen zoekopdrachten per maand. Net als in de MKBA Woo gaan we er vanuit dat 80% van de zoekopdrachten worden uitgevoerd door ambtenaren. Op deze manier komen we uit op 11,52 miljoen zoekopdrachten door ambtenaren in het jaar 2022. Zoekacties van burgers zijn maatschappelijke baten en vallen daarom niet onder de business case.

Het gebruik van groeicijfers

Zoals eerder vermeld bevat het model een tijdsperiode van 15 jaar. Gezien het feit dat waardes en aantallen over tijd veranderen maken we gebruik van een groeicijfer per jaar. Groeicijfers kunnen zowel negatief als positief zijn en verschillen per variabele. Groeicijfers komen wellicht niet overeen met de daadwerkelijke groei in één specifiek jaar, maar vertegenwoordigen een trend over een langere periode. Het waarderen van een groeicijfer gebeurt bij voorkeur op basis van historische data. Voor het groeipercentage van het aantal stukken en het aantal MB per document is er geen informatie gevonden. Dat beide variabelen (sterk) zullen stijgen is evident, echter is een exacte groeipercentage lastig te bepalen. In dit geval hebben we een aanname gebaseerd op 'expert judgement'.

¹⁵ In recente kamerbrieven betreft het 17 type documenten. Dit is een verdere verdeling van de 11 type documenten die in het verleden werd gehanteerd. I.v.m. de uitvoeringstoetsen hebben we deze 11 type aangehouden, voor het totaal aantal stukken maakt dit geen verschil.

Tabel 3.3 Groeicijfers

Groeicijfer	Procentuele verandering per jaar	Bron
Looncorrectie	2%	CBS
Groeipercantage aantal stukken	5%	Expert judgement
Groeipercantage aantal MB per document	5%	Expert judgement

3.1 Resultaten op hoofdlijnen

Onderstaande tabel geeft de resultaten op hoofdlijnen weer van de bepaling van de kosten en baten van de verplichting PLOOI. Hierbij is uitgegaan van de [basisberekeningen, met de meest plausibele aannames](#). De gevoeligheidsanalyse wordt later in de paragraaf gepresenteerd.

Tabel 3.4 Overzicht kosten en baten (Contante waarde over 15 jaar, in € mln)

Basismodel	Scenario A	Scenario B	Scenario C
Centrale kosten	€ 20 mln	€ 21 mln	€ 3,9 mln
Decentrale kosten	€ 89 mln	€ 89 mln	€ 0,1 mln
Saldo, basismodel	€ 109 mln	€ 109 mln	€ 4 mln
Model inclusief TWD			
Toegevoegde waarde diensten (TWD)	€ 17 mln	€ 17 mln	-
Totale baten	+ / ++	+ / ++	0 / +
Waarvan besparing zelfpublicatie	0	In praktijk zeer beperkt	0
Besparing zoektijd ambtenaren	Bij circa halve minuut besparing per zoekopdracht is saldo kosten en baten scenario A/B gelijk aan kosten scenario C		0
Saldo - Model incl. TWD	€ 126 mln en + / ++	€ 127 mln en + / ++	€ 4 mln en 0 / +

Voor het basismodel, zonder Toegevoegde Waarde Diensten (TWD), komen de totale kosten uit op respectievelijk [€ 109 miljoen voor scenario A en B](#) en [€ 4 miljoen voor scenario C](#). Inclusief TWD lopen de kosten voor scenario's A en B op tot € 126 a 127 miljoen.

Nadere duiding kosten

De kosten voor scenario A/B zijn substantieel groter zijn dan de kosten van scenario C. De scenario's A en B zijn vrijwel identiek in kosten en verschillen slechts marginaal: scenario B is € 800.000 duurder, vooral als gevolg van extra benodigde centrale opslagcapaciteit. Voor het model waarbij de Toegevoegde Waarde Diensten (TWD) zijn meegenomen stijgen de kosten voor scenario A en B naar € 126 a 127 miljoen. Scenario C heeft niet het uitgangspunt om extra diensten/functionariteiten toe te voegen. De kosten die veroorzaakt worden voor de verplichting van PLOOI zijn daarmee het grootst voor scenario B, als is het verschil met scenario A beperkt (€ 800.000).

De **centrale kosten** zijn circa € 20 miljoen voor de scenario's A en B. Voor scenario C valt een aantal kostenposten weg, waardoor de kosten uitkomen op € 4 miljoen. De **decentrale kosten** (kosten voor de bestuursorganen, inclusief departementen en ZBO's) zijn circa € 89 miljoen voor scenario's A en B, voornamelijk voor het aansluiten op de centrale voorziening. Indien voor scenario C wordt gekozen, nemen de decentrale kosten af tot € 100.000, omdat de bestuursorganen geen directe aansluiting op PLOOI hoeven te realiseren. Dit is het grootste verschil in kosten van scenario C ten opzichte van de scenario's A en B. De extra kosten in scenario's A en B per bestuursorgaan zijn met € 50.000 beperkt, maar kunnen voor een individuele kleinere organisatie wel een serieuze kostenpost vormen.

De actuele kostenschatting is fors hoger dan de initiële kostenschatting gemaakt in het kader van de in 2018 uitgevoerde MKBA, waarin de verplichting van de centrale infrastructuur nog niet was opgenomen.

Nadere duiding baten

Voor de baten zijn geen monetaire waardes opgenomen. Er zijn te veel risico's en onzekerheden om de baten in euro's uit te kunnen drukken, al zijn er wel degelijk baten aan de scenario's toe te delen. Deze baten zijn wel kwalitatief geschat. Op basis van de huidige kennis over de functionaliteiten van de scenario's, bieden vooral de scenario's A en B (in potentie) voordelen op het gebied van:

- verbeterde zoekfunctionaliteit;
- meer actualiteit stukken;
- beschikbaarheid managementinformatie;
- betekenisvol verbinden van documenten in (thema)dossiers;

De vanuit de memorie van toelichting verwachte **besparing op zelfpublicatie** in scenario B, blijkt - in dit onderzoek - in de praktijk niet te kunnen worden onderbouwd. Ook in scenario B blijven bestuursorganen naar verwachting grotendeels zelf publiceren.

Een **break-even point** is bepaald om te berekenen hoeveel tijdswinst er per zoekopdracht (bij ambtenaren) behaald moet worden om geen verschil in kosten te hebben tussen scenario A/B ten opzichte van scenario C: *"Kunnen de extra kosten van scenario's A en B worden goedgeмаakt door efficiëntiebaten bij de gebruikers?"*.

We ontvangen binnen dit onderzoek verschillende signalen over de omvang en aanwezigheid van de baten die voortvloeien uit het de Basisvariant. Er bestaat wel consensus over de functionaliteiten voor het model inclusief TWD, waardoor de onderstaande analyses enkel van toepassing is op het model inclusief TWD.

De uitkomst is een gemiddelde tijdswinst van 0,51 minuut (31 seconden) voor het model inclusief Toegevoegde Waarde Diensten (TWD). Wij achten een dergelijke gemiddelde besparing plausibel, waardoor er (ook) vanuit het oogpunt van efficiëntie een meerwaarde lijkt voor scenario's A en B.

Gevoeligheidsanalyse

Bij het opstellen van het rekenmodel is vastgesteld dat de waarde van een aantal indicatoren met enige onzekerheid is omgeven. Inzicht in de mate van onzekerheid van de waarde van indicatoren en de impact op de berekeningen is wenselijk. Desbetreffende indicatoren zijn hieronder weergegeven waarbij drie waardes zijn vermeld. Het gaat hier om een scenarioanalyse van de ondergrens, het basis model en de bovengrens. De redenering achter het bereik van de variabelen worden later in het hoofdstuk toegelicht.

Tabel 3.5 Variabelen gevoeligheidsanalyse

Variabele	Ondergrens	Basis model	Bovengrens
Aantal zoekopdrachten per maand	800.000	1.200.000	1.600.000
Kosten per duizend zoekopdrachten door een commerciële zoekmachine*	\$3	\$5	\$7
Aantal verwachte aansluitingen van bestuursorganen op PLOOI**	450	910	910
Kosten ontwikkeling koppelvlakken per aansluiting	€70.000	€50.000	€50.000

*De variabele wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3.2.1; **De variabele wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3.2.2.

De gevoeligheidsanalyse heeft geen gevolgen voor de TWD kosten, daarom beperken we de analyse tot het basis model en niet het model inclusief TWD.

Tabel 3.6 Uitkomsten gevoeligheidsanalyse (Contante waarde over 15 jaar, in € mln)

Scenario A	Ondergrens	Basis model	Bovengrens
Totale kosten	€ 86 mln	€ 109 mln	€ 109 mln
Centrale kosten	€ 20 mln	€ 20 mln	€ 20 mln
Decentrale kosten	€ 66 mln	€ 89 mln	€ 89 mln
Scenario B	Ondergrens	Basis model	Bovengrens
Totale kosten	€ 86 mln	€ 110 mln	€ 109 mln
Centrale kosten	€ 21 mln	€ 21 mln	€ 21 mln
Decentrale kosten	€ 66 mln	€ 89 mln	€ 89 mln
Scenario C	Ondergrens	Basis model	Bovengrens
Totale kosten	€ 3,4 mln	€ 4 mln	€ 4,9 mln
Centrale kosten	€ 3,3 mln	€ 3,9 mln	€ 4,8 mln
Decentrale kosten	€ 0,1 mln	€ 0,1 mln	€ 0,1 mln

De gevoeligheidsanalyse leert ons dat de waarde van het basis model gelijk is aan de bovengrens in scenario A en B. De ondergrens in beide scenario's is met ongeveer € 23 miljoen een stuk lager. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de afname van het verwachte aantal aansluitingen van bestuursorganen.

Een veranderingen in de variabelen heeft een **beperkte impact op scenario C**. Scenario C bestaat voor een relatief groot deel uit vaste kosten die gemaakt worden bij KOOP voor de ontwikkeling en deels voor het beheer. De variatie in de gevoeligheidsanalyse wordt veroorzaakt door het aantal zoekopdrachten die sterk varieert. De impact op de kosten is echter beperkt omdat de additionele kosten per 1.000 zoekopdrachten laag is. De afwijking naar beneden en boven blijven daarmee onder de € 900.000.

De gevoeligheidsanalyse laat zien dat de bandbreedte in kosten voor scenario C beperkt is. De gevoeligheidsanalyse laat tevens zien dat de kosten voor scenario A en B sterk afhankelijk zijn van het aantal aan te sluiten bestuursorganen. Om een meer betrouwbare kostenschatting te kunnen maken, is het daarom belangrijk meer inzicht te krijgen welke bestuursorganen op welke manier gaan aansluiten.

3.2 Nadere analyse kosten

Onderstaande tabel geeft een gedetailleerd overzicht van de kostenposten.

Tabel 3.7 Gedetailleerd kostenoverzicht (Contante waarde over 15 jaar, in € mln)

	Scenario A	Scenario B	Scenario C
Centrale kosten	€ 20,0 mln*	€ 21,0 mln*	€ 3,9 mln
Ontwikkelkosten	€ 5,5 mln	€ 5,5 mln	€ 1,3 mln
Beheerkosten	€ 13,5 mln	€ 13,5 mln	€ 2,6 mln
Centrale opslag	€ 0,5 mln	€ 1,0 mln	-
Transport	-	-	-
Decentrale kosten	€ 89 mln*	€ 89 mln*	€ 0,1 mln
Toevoegen metadata (handmatig & automatisch)	-	-	-
Decentrale opslag	-	-	-
Koppelvlakken (API) Decentraal	€ 88,8 mln	€ 88,8 mln	-
Transport	-	€ 0,2 mln	-
Implementatiekosten	€ 0,1 mln	€ 0,1 mln	€ 0,1 mln
Totale kosten - Basis model	€ 109,0 mln	€ 110,0 mln	€ 4,0 mln
Toegevoegde waarde diensten (TWD)	€ 17,0 mln	€ 17,0 mln	-
Aanvullende ontwikkelkosten	€ 6,8 mln	€ 6,8 mln	-
Aanvullende beheerkosten	€ 10,2 mln	€ 10,2 mln	-
Totale kosten – Model incl. TWD	€ 126,0 mln	€ 127,0 mln	€ 4,0 mln

*Dit zijn afgeronde getallen. Dit is niet overal gedaan om de verschillen tussen de posten inzichtelijk te maken.

De verschillen tussen scenario A en B worden veroorzaakt door de kosten voor centrale opslagen de kosten voor beveiliging van transport.

3.2.1 Centrale kosten

KOOP heeft in 2021, voor de start van dit onderzoek, de additionele kosten geschat voor de verzwarende van PLOOI. Het gaat hierbij om zowel de ontwikkel- als beheerkosten. Dit alles is samengebracht in de notitie '*Ontwikkel- en beheerkosten Perspectief PLOOI*'. Deze notitie vormt de basis voor de onderstaande berekeningen en kengetallen. Door Ecorys/PBLQ is - in overleg met KOOP en enkele leden van de begeleidingscommissie - bepaald welke onderdelen daarvan het directe gevolg zijn van de verplichtstelling. Posten die niet relevant bleken te zijn (voor een specifiek scenario), zijn daardoor buiten beschouwing gelaten. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van factoren om de kosten af te schalen. Dit zijn waardes tussen 0 en 1 en geven aan in hoeverre deze kosten naar verwachting gemaakt worden per scenario. De factor wordt vermenigvuldigd met de totale kosten die oorspronkelijk door KOOP waren bepaald. Voor scenario C is er door KOOP geen offerte gemaakt, en zal het grootste deel van de ontwikkeling en het beheer van de 'zoekbox' bij een commerciële partij liggen. Echter er dienen ook in scenario C enkele taken en verantwoordelijkheden bij KOOP ondergebracht te worden. In samenspraak met KOOP en enkele leden van de begeleidingscommissie, zijn de omvang van deze taken geschat en berekend. Hierbij zijn dezelfde posten hebben aangehouden als in scenario A en B.

Ontwikkel- en implementatiekosten

De ontwikkelkosten zijn éénmalige kosten die verspreid zijn over de eerste drie jaar. In tabel 1 is al een toelichting gegeven. Onderstaande onderdelen benodigd voor de verzwaring van techniek zijn relevant voor scenario A en B:

- A: API's per informatiecategorie;
- B: technische validatie en beveiligingscontroles;
- C: beheertools (dashboard, monitoring en rapportages).

Daarnaast zijn er nog enkele kosten voor een implementatie team van 4FTE voor daadwerkelijke en een implementatie coördinator voor de communicatie en afstemming richting decentrale overheden. Voor scenario C is er, ten op zichte van de overige scenario's, een beperkte inspanning noodzakelijk voor de implementatie. Taken die hier onder vallen zijn bijvoorbeeld het checken van de door bestuursorganen aangeleverde domeinen. De personele inzet wordt geschat op 0,5 FTE voor daadwerkelijke implementatie en 1 FTE voor de implementatie coördinator, voor een beperkte periode.

Voor scenario C zijn er weinig onderdelen die door KOOP ontwikkeld moeten worden, omdat er een dienst van een commerciële partij wordt afgenomen. Voor de beperkte ontwikkeltaken die KOOP uitvoert, zijn naar schatting twee developers en een product owner (voor een deel van hun tijd) nodig. Deze nemen ook het valideren en testen van het product van de commerciële partij voor hun rekening.

Tot slot zijn er kosten voor technische projectinfrastructuur. Deze worden volledig doorgerekend voor scenario A en B. Onder scenario C is de behoefte aan technische projectinfrastructuur echter zeer beperkt. Er is indicatief uitgegaan van een minimale vereiste van 5% van de capaciteit van scenario A en B.

De kosten voor scenario A en B zijn op centraal niveau hetzelfde, terwijl de kosten voor scenario C, als gevolg van bovengenoemde aannames en schattingen, een stuk lager zijn. Dit omdat de volledige zoekfunctionaliteit als dienst wordt afgenomen en er maar zeer beperkt aanvullende ontwikkelkosten voorzien worden door KOOP. Tussen A en B zijn naar verwachting geen verschillen in de centrale kosten. De inschatting van KOOP is dat voor beide scenario's een vergelijkbare hoeveelheid werk in de ontwikkeling en het beheer gaat zitten.

Beheerkosten

Voor het beheer zijn er jaarlijkse kosten te verwachten om de functionaliteiten in de lucht te houden. Voor scenario C worden onder het beheer de kosten voor de commerciële zoekmachine meegenomen, deze zijn echter niet met zekerheid vast te stellen. Op basis van openbare informatie van marktpartijen is in het basismodel uitgegaan van \$5 dollar per 1.000 zoekopdrachten. In de gevoeligheidsanalyse liggen de kosten tussen de range van \$3 en \$7 per 1.000 zoekopdrachten. Op basis van input van experts maken we de aanname dat deze service inclusief algemene services zijn zoals hulp bij calamiteiten en het testen van technische upgrades. Hierdoor zijn algemeen beheer, redactie en functioneel beheer door KOOP slechts in beperkte mate noodzakelijk is.

Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat de impact van een verandering deze variabele voor scenario C beperkt blijven. Als gevolg van de inzet van een commerciële partij zijn er ook vaste kosten voor contractbeheer (0,2 FTE) en een aanbestedingstraject (ca €120.000), elke 4 jaar.

Naast de kosten voor commerciële partijen in scenario C, zijn er beheerkosten die in alle drie scenario's voorkomen, maar waarvan de inzet en tijdsduur verschilt, zie de tabel hieronder. Doordat er in scenario C minder zelf ontwikkeld wordt, is de verwachting dat er ook minder beheertaken voor KOOP overblijven. Daarnaast valt een deel van de beheeractiviteiten weg, omdat zij zijn belegd bij commerciële partij(en). Het verschil tussen scenario A en B is het versturen van een link of een document. Dit heeft geen/nauwelijks invloed op deze beheerkosten waardoor deze gelijk zijn aan elkaar.

Tabel 3.8 Beheerkosten

Beheerkosten	Scenario A & B	Scenario C
Algemeen beheer (betreft o.a. product manager, domeinspecialist, projectondersteuning)	Voor de gehele periode	n.v.t.
Helpdesk	1 FTE voor de gehele periode	0,2 FTE voor twee jaar
Product owner	1 FTE voor de gehele periode	n.v.t.
Redactie	1 FTE voor de gehele periode	n.v.t.
Functioneel beheer	1 FTE voor de gehele periode	0,2 FTE voor de gehele periode
Doorontwikkeling (d.m.v. inzet scrumteam/developers)	6,5 FTE team voor de gehele periode	0,2 FTE voor gehele periode

Tot slot zijn er kosten voor technisch beheer en hosting, deze zijn voor scenario A en B hoger dan voor C. Als resultaat zijn de beheerkosten voor scenario A en B € 14 miljoen en voor scenario C € 2,6 miljoen.

Centrale opslag van index en metadata

Voor de bepaling van de kosten van opslag is gebruik gemaakt van de volgende kengetallen.

Tabel 3.9 Kengetallen centrale opslag

Aanname / variabele	Kengetal	Bron
Aantal MB per document	1 MB	Expert judgement
Aantal documenten per GB	1.000	Expert judgement
Redundantie (dubbele opslag van documenten)	2	n.v.t.
Opslag kosten bij KOOP per GB	€1,506	KOOP

In scenario A en B worden kosten gemaakt op centraal niveau voor opslag van index en metadata. In scenario C is er geen sprake van centrale opslag. In scenario B worden alle documenten centraal opgeslagen bij KOOP. Op basis van bovenstaande kengetallen, is het aantal GB dat jaarlijks aan opslag extra nodig is te berekenen (2.531 GB voor 2022). Dit getal kan vermenigvuldigd worden met de opslag kosten per GB die KOOP in rekening brengt. De archiefwet eist dat alle documenten voor 20 jaar bewaard en vervolgens overgedragen worden aan het Nationaal Archief of een lokale / regionale archiefdienst. Om deze reden blijven de kosten 20 jaar lang terugkomen en zijn de kosten dus cumulatief bepaald. In deze berekeningen zijn groeicijfers meegenomen voor het aantal MB per document en het aantal stukken.

In scenario A worden documenten niet centraal opgeslagen, maar wordt wel een afslag (een soort van platte tekst variant van het oorspronkelijke document) van het document gemaakt ten behoeve van de zoekfunctionaliteit. Het is momenteel lastig te bepalen hoeveel opslag dit vereist. We schatten dat er om dit mogelijk te maken zo'n 70% procent van de opslagcapaciteit benodigd is ten opzichte van de volledige opslag van de documenten. Het maken van deze afslag ten behoeve van het zoeken moet in zowel scenario A als B gebeuren. Voor scenario A worden de kosten voor opslag van index en metadata daarom 70% van de opslag van originele documenten. In scenario B wordt dit 170% (de originele opslag én de platte tekst).

Transport

Tot slot zijn er transportkosten. Dit omvat dataverkeer om de stukken te publiceren (scenario B) en dataverkeer dat nodig is bij het opvragen van documenten (in scenario A). Echter concluderen wij dat deze kosten ook gemaakt worden zonder de verplichtstelling. Er zijn daarom geen kosten opgenomen voor de drie scenario's.

3.2.2 Decentrale kosten

Toevoegen metadata

Bij verplichtstelling zullen alle bestuursorganen eenzelfde metadatering moeten hanteren zodat KOOP de zoekfunctionaliteiten van PLOOI kan optimaliseren. Hierdoor ontstaan kosten omdat niet alle documenten hieraan voldoen en metadata toegevoegd moet worden. Dit was echter ook al het geval voor de verplichte ontsluiting via PLOOI waardoor er voor de berekeningen geen additionele kosten worden opgenomen.

Decentrale opslag

In scenario A en C zullen bestuursorganen alle documenten decentraal opslaan. Echter is dit voor de verplichtstelling ook het geval waardoor er geen extra kosten opgenomen worden in het model. In scenario B worden documenten centraal opgeslagen. Uit de interviews komt sterk naar voren dat decentrale overheden in de praktijk alsnog zelf documenten zullen gaan opslaan. Dit is echter geen verplichting en gebeurt op vrijwillige basis. Er worden daarom in het model geen kosten voor decentrale opslag opgenomen.

Verwachte aantal aansluitingen

In het basismodel is de verwachting dat elk van de 910 bestuursorganen een koppelvak (API) moet ontwikkelen en beheren om te kunnen ontsluiten via PLOOI. Dit is alleen van toepassing voor scenario A en B. Voor de ontwikkeling van een koppelvak gaan we uit van € 50.000 per koppelvak waarbij één koppelvak per organisatie wordt gehanteerd. De kosten betreffen het bouwen, aansluiten en testen van het koppelvak, werk dat door de meeste BO's (grotendeels) zal worden uitbesteed aan een externe leverancier. De uitvoeringstoets Open Overheid van het IPO en Unie van Waterschappen geeft een gemiddelde kostenpost voor aansluiting op landelijke publicatievoorziening van € 70.000 voor Provincies en € 38.000 voor Waterschappen. De uitvoeringstoets van VNG waardeert de 'extra initiële kosten voor systemen' op € 25.000, € 50.000 en € 75.000 voor respectievelijk kleine, middel en grote gemeentes. Gezien de grote diversiteit in organisaties lijkt de € 50.000 een redelijk kengetal. Naast de investering zijn er beheerkosten, deze bedragen 8%¹ van de ontwikkelkosten per jaar. Bovenstaande kosten zijn gevalideerd bij een aantal experts.

Naar verwachting zullen diverse bestuursorganen samenwerken om gezamenlijk aan te sluiten op de centrale infrastructuur (bijvoorbeeld gemeenten, Waterschappen of Provincies, maar ook uitvoeringsorganisaties binnen een domein die hiervoor samenwerken met een departement). Tevens zal een (substantieel) deel van de bestuursorganen geen gebruik maken van het koppelvlak omdat het aantal stukken te beperkt is om te investeren in een geautomatiseerde koppeling. Het betreft hier naar onze verwachting vooral kleinere bestuursorganen. In de gevoeligheidsanalyse houden we daarom een range aan tussen de 450 en 910 aansluitingen waarbij we voor het basismodel ook 910 aansluitingen aanhouden. Doordat de samenstelling van de groep sterk veranderd, het betreft nu enkel middelgrote en grote organisaties, zal ook de kostprijs voor de ontwikkeling van een koppelvlak stijgen. We gaan daarom bij de gevoeligheidsanalyse uit van € 75.000 voor het ondergrens scenario.

Gezien de hoge ontwikkelingskosten heeft een verandering in het aantal aansluitingen een grote invloed op de kosten. De gevoeligheidsanalyse laat zien dat de kosten voor scenario A en B tot wel 20%, ongeveer € 23 miljoen, kunnen dalen. Concreet kan er op de ontwikkelkosten bespaard worden door gebruik te maken van gestandaardiseerde of vergelijkbare koppelvlakken. Decentrale overheden bepalen echter zelf hoe ze aansluiten. Het is dan ook verstandig om het aantal aansluitingen goed te monitoren en waar mogelijk te sturen op samenwerking tussen bestuursorganen om mogelijk kosten te besparen.

Transport

Om documenten te beveiligen tijdens het transport is een extra certificaat voor digikoppeling nodig. Dit is alleen van toepassing in scenario B omdat men in scenario A enkel een link transporteert die al openbaar is. De indicatie van KOOP is om € 200 per certificaat per bestuursorgaan te rekenen.

Implementatie ondersteuning decentraal

Om decentrale overheden te ondersteunen is voor een periode van drie jaar 0,2 FTE voor een implementatie coördinator toebedeeld. De kosten van de coördinator zijn gebaseerd op input van KOOP en zijn per FTE € 122.300. Dit is van toepassing voor elk van de scenario's

3.2.3 Toegevoegde waarde diensten

KOOP heeft kosten in kaart gebracht voor additionele functies, zogenoemde Toegevoegde Waarde Diensten (TWD). De diensten resulteren in een verbetering van de zoekfunctionaliteiten. De kosten zijn als volgt opgebouwd:

- Ontwikkelingskosten 'verzwaring techniek' (zie tabel 1)
 - **D**: import en verrijking (collecties, dossiers, metadata, deduplicatie), verbetering zoeken en vindbaarheid en een scrumteam à 5 FTE);
 - **E**: hergebruik overheidsinformatie (API, webservices)
- Beheerkosten (Scrum team Kennismodelering à 5 FTE en het beheer van specifieke collectieportalen).

De kosten zijn direct afkomstig van KOOP en zijn voor scenario A en B gelijk. Toegevoegde Waarde Diensten zijn voor scenario C niet mogelijk.

3.3 Nadere analyse baten

Waarbij de kosten analyse is opgebouwd uit een aantal concrete kostenposten, is het voor de baten een grote uitdaging deze te waarderen. De posten in de tabel hieronder worden kwalitatief toegeacht in plaats van kwantitatief berekend omdat geen valide berekeningen mogelijk zijn. De verwachting is dat de baten in scenario A en B in het model inclusief TWD hoger liggen dan scenario C doordat scenario C qua functionaliteiten beperkter is. Om de baten toch kwantitatief in beeld te brengen zullen we in hoofdstuk 3.3.2 een break-even analyse uitvoeren om dit verschil inzichtelijk te maken. Zonder de Toegevoegde Waarde Diensten, is het verschil in functionaliteit tussen de scenario's A/B en scenario C minder duidelijk. Wel biedt de toevoeging van metadata in scenario's A en B naar verwachting een betere zoekfunctie.

Tabel 3.10 Overzicht potentiële baten in het model incl. TWD

	Scenario A	Scenario B	Scenario C
Totale baten			
Verbeterde zoekfunctionaliteit	++	++	+
Actualiteit stukken	0	0	-
Beschikbaarheid managementinformatie	++	++	0
Betekenisvol verbinden van documenten	+	+	0
Besparing aantal WOB/Woo-verzoeken	?	?	?
Besparing zelfpublicatie	0	+, maar in praktijk zeer beperkt	0
Extra functionaliteit door TWD	+	+	0
Besparing zoektijd ambtenaren	Bij halve minuut besparing per zoekopdracht is saldo kosten en baten scenario A/B gelijk aan saldo scenario C		0
Totale baten	+ / ++	+ / ++	0 / +

++ = Substantieel positief effect / + = Beperkt positief effect / 0 = geen effect / - = Beperkt negatief effect / ? = onduidelijk of effect plaatsvindt

3.3.1 Kwalitatieve baten

Zoekfunctionaliteit

De zoekervaring is sterk afhankelijk van de functionaliteit van PLOOI. Alle scenario's leveren een verbetering op ten opzichte van de situatie waarin niet wordt aangesloten op PLOOI. Er ontstaat immers een centrale plek van waaruit alle bestuursorganen doorzocht kunnen worden, en waarbij gebruikers zeker weten dat wat ze vinden ook door de overheid gepubliceerde stukken zijn. Zonder de verplichte aansluiting is het immers ook mogelijk centraal te zoeken via een commerciële zoekmachine maar bevatten de resultaten ook stukken die door andere partijen zijn gepubliceerd.

In scenario C is de toegevoegde kwaliteit van de zoekfunctionaliteit naar verwachting het laagste en nagenoeg gelijk aan de kwaliteit van bestaande commerciële zoekmachine. Scenario A en B hebben dezelfde waarde, en bieden (inclusief TWD) extra functionaliteit ten opzichte van C. Een verbeterde zoekfunctionaliteit kan resulteren in een vermindering in zoektijd voor burgers en ambtenaren. In de break-even gaan we hier verder op in.

Actualiteit

De openbaarmakingsplicht en de termijn waarop dat moet plaatsvinden is in alle scenario's gelijk. De actualiteit van stukken is in scenario A en B ook gelijk aan elkaar. Er is geen effect te verwachten door de verplichting, omdat de informatie in theorie even actueel als is voor de verplichte ontsluiting via PLOOI. Voor scenario C is dit gecompliceerder. Gebruikers kunnen via de website van een bestuursorgaan zelf de actuele stukken vinden. Daarnaast ontstaat er echter een zoekroute via PLOOI waarvoor de actualiteit afhankelijk is van hoe snel de commerciële zoekmachine de stukken indexeert en doorzoekbaar maakt. Hierdoor kan het zijn dat verouderde versies boven komen in plaats van de meest recente versies. Daarmee heeft scenario C potentieel een beperkt negatief effect op de actualiteit van de te vinden stukken.

Managementinformatie

Managementinformatie in scenario A en B (inclusief TWD) is gemakkelijk te vergaren door PLOOI. In alle scenario's zal managementinformatie beschikbaar zijn (zoals inzicht in het zoekgedrag van burgers en ambtenaren, die waardevol kan zijn en ingezet worden om de dienstverlening te verbeteren. In C is er echter geen centraal overzicht van welke bestuursorganen welke stukken gepubliceerd hebben terwijl dat overzicht in A en B relatief eenvoudig te verkrijgen is. Een dergelijk overzicht maakt het onder meer mogelijk te sturen op de publicatie van stukken.

Betekenisvol verbinden van documenten

Een vierde verschil in functionaliteit is het betekenisvol verbinden van documenten, welke sterk afhankelijk is van de functionaliteiten. Door middel van metadata kan een centraal platform de gebruiker doorverwijzen van het ene stuk naar een ander (denk aan doorverwijzen naar de relevante web-tekst). Ook kunnen bijvoorbeeld dossiers over één thema aangemaakt worden met daarin relevante documenten van verschillende overheden. In scenario C is dit minder goed mogelijk doordat er niet dezelfde metadata wordt gebruikt terwijl in scenario A en B deze optie wel mogelijk is.

Besparing WOB/Woo-verzoeken?

Bij een aantal partijen was vooraf de verwachting dat de verplichte centrale publicatie kan leiden tot een vermindering van het aantal WOB/Woo-verzoeken. In potentie is er een mogelijkheid dat er minder WOB/Woo-verzoeken komen, maar hiervoor is geen duidelijke aanwijzing gevonden in dit onderzoek. Het aantal verzoeken kan zelfs stijgen, doordat er meer informatie beschikbaar is. In ieder geval is er geen verschil tussen de drie scenario's te verwachten. Het bepalen van de kosten voor een gemiddeld WOB-verzoek is lastig te bepalen. Wel zijn er enkele cases bekend waarbij de kosten voor een bestuursorgaan tot enkele tienduizenden euro's kan oplopen¹⁶.

Besparing zelfpublicatie

In theorie is er voor scenario B een besparing mogelijk doordat er geen kosten gemaakt worden voor zelfpublicatie waar dit in scenario A en C wel het geval is (zie hoofdstuk 2). In de MKBA Woo zijn er decentrale kosten opgenomen voor publicatievoorziening en vermeld hierover het volgende: *'De kosten hiervan zijn sterk afhankelijk van de bestaande informatievoorziening en de omvang van de organisatie. Aanname hierbij is dat de kosten uiteenlopen van € 10.000 voor een kleine organisatie, € 25.000 voor een middelgrote tot € 50.000 voor een grote organisatie.'* Uit de interviews komt echter duidelijk naar voren dat dit in de praktijk niet zal gebeuren, doordat vrijwel alle bestuursorganen aangeven ook in scenario B zelf te blijven publiceren.

¹⁶ ['€100.000 voor een Wob verzoek?'](#), Binnenlands Bestuur (25 februari 2021).

Aanvullende diensten

De Toegevoegde Waarde Diensten (TWD) kunnen de baten zoals hierboven beschreven versterken. Dit geldt enkel voor scenario A en B doordat scenario C niet uitgaat van het realiseren van TWD. De exacte waarde hiervan is niet kwantitatief te bepalen en is sterk afhankelijk van welke functionaliteiten er toegevoegd gaan worden.

3.3.2 Break-even analyse extra besparing zoektijd

Met behulp van de potentiële besparing in zoektijden van ambtenaren is het mogelijk een **break-even point** te berekenen waarbij de baten als gevolg van tijdswinst gelijk staan aan de totale kosten (inclusief TWD).

De tijdswinst per ambtenaar is wellicht beperkt, maar gezien de grote aantallen ambtenaren zijn er kosten te besparen. Ter illustratie, een gemiddelde medewerker bij Rijkswaterstaat (RWS) is per dag 37 minuten bezig met het zoeken naar documenten¹⁷. Dit is gelijk aan 125 uur per jaar. Door een centraal platform is tijdswinst te behalen, met als gevolg een efficiëntere overheid. De besparing in zoektijd leidt niet tot een directe kostenbesparing maar de bespaarde tijd kan worden ingezet voor andere werkzaamheden. Dit wordt berekend door de besparing in zoektijd per uur te vermenigvuldigen met de gemiddelde loonkosten voor een ambtenaar. Deze zijn berekend aan de hand van de gemiddelde loonkosten per FTE voor een ambtenaar à € 82.680. Dit staat gelijk aan gemiddeld € 60 per uur. Tevens zijn we uitgegaan van een groeicijfer 2% per jaar voor de loonkosten.

Scenario C werkt in de praktijk hetzelfde als een commerciële zoekmachine die reeds beschikbaar is voor ambtenaren. Hierdoor zijn er geen extra baten te verwachten door een verbeterde zoektijd. De analyse per scenario is voor het basis model en het model inclusief toegevoegde waarde diensten weergegeven in de tabel hieronder.

Tabel 3.11 Break-even analyse: besparing in zoektijd van ambtenaren (in minuten)

	Break-even point saldo A	Break-even point saldo B	Break-even point alternatief C t.o.v. A	Break-even point alternatief C t.o.v. B
Model inclusief TWD	0,53	0,53	0,51	0,51

Een gemiddelde besparing in zoektijd van **32 seconden (0,53 minuut)** per zoekopdracht van een ambtenaar is nodig om de kosten van de implementatie en beheer voor de periode van 15 jaar te dekken voor de variant inclusief TWD. Als uitgangspunt voor de berekening is uitgegaan van circa 1,2 miljoen zoekopdrachten per maand (groeïend met 5% per jaar), waarvan 80% uitgevoerd door ambtenaren. In de praktijk zal een beperkte groep ambtenaren het gross van de zoekopdrachten uitvoeren.

Naast het break-even point van de kosten en de baten is het interessant te kijken naar het break-even point waarbij het saldo van scenario A of B gelijk is aan het saldo van scenario C (-€ 4 miljoen). Dit wordt bereikt als ambtenaren per zoekopdracht 31 seconden (0,51 minuut) besparen voor het model inclusief TWD.

Wij achten de potentiële efficiencyslag voor ambtenaren van ongeveer een halve minuut plausibel. In de '*Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse voor digitale overheid*' staan een aantal tijdsindicaties voor het opzoeken van verschillende documenten. De tijdsbesteding varieert hierbij van circa 5 tot 45 minuten, met een algemene tijdsbesteding voor het 'ophalen van de verworven documenten' van 30 minuten. Dit betekent dat een investering in verplichte ontsluiting op een centraal platform kan worden terugverdiend met een efficiëntere werkwijze van circa 1-2%.

¹⁷ Bron: Rijkswaterstaat

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De kosten voor scenario's A en B zijn substantieel hoger dan de kosten van scenario C

Er is een business case opgesteld om inzicht te krijgen in de verschillen in kosten en baten van de verplichtstelling publicatie via PLOOI middels drie scenario's:

- **Scenario A** - Bestuursorganen publiceren zelf, en sturen voor elk document een link en metadata naar PLOOI. Bij het opvragen van het stuk via een centraal zoekportaal, haalt PLOOI de publicatieversie bij de bron op.
- **Scenario B** - Een bestuursorgaan verstuurt de publicatieversie van een stuk met metadata naar PLOOI. Het stuk wordt openbaar gemaakt op een centraal portaal van PLOOI.
- **Scenario C** - Een bestuursorgaan publiceert zelf. PLOOI ontvangt van de bestuursorganen het domein waarop gepubliceerd wordt. Een centraal zoekportaal biedt een zoekbox waarmee een gebruiker alle domeinen waarop gepubliceerd wordt, kan doorzoeken. Voor de zoekfunctie kan gebruik worden gemaakt van publiek beschikbare zoekmachines zoals Google. Bij een zoekvraag haalt PLOOI de publicatieversie op. In dit scenario's wordt geen metadata ten behoeve van de centrale infrastructuur toegevoegd.

De additionele ontwikkel-, implementatie en exploitatiekosten van PLOOI zijn geschat door KOOP. Door Ecorys/PBLQ is – in samenspraak met KOOP - bepaald welke onderdelen daarvan het direct gevolg zijn van de verplichtstelling (Basis) en welke onderdelen vallen onder de zogenaamde Toegevoegde Waarde Diensten. Deze laatste onderdelen bieden extra functionaliteiten, welke de basis vormen voor de bepaling van de baten.

De scenario's A en B blijken vrijwel identiek in kosten, ze verschillen slechts marginaal: scenario B is iets duurder, vooral als gevolg van extra benodigde centrale opslagcapaciteit. De kosten voor scenario C zijn echter substantieel lager. De kosten die veroorzaakt worden voor de verplichting van PLOOI zijn daarmee nadrukkelijk het grootst voor scenario's A en B. Over de gehele periode van 15 jaar (ontwikkeling, implementatie en beheer) gaat het om circa 103 tot ruim 125 miljoen euro voor scenario's A en B, terwijl de kosten voor scenario C beperkt blijven tot circa 4 miljoen euro. Hierbij geldt wel dat nog onduidelijk is of er wellicht ook in scenario C extra kosten gemaakt dienen te worden als gevolg van verplichtingen vanuit de archiefwet en Who.

Voor de **centrale kosten** zijn er verschillen in kosten tussen de scenario's A/B en scenario C, zeker indien de Toegevoegde Waarde Diensten worden meegenomen. De verschillen zijn echter op het totaal aan kosten relatief beperkt. In scenario C valt een aantal ontwikkel- en beheertaken weg, wat tot lagere kosten leidt. De actuele kostenschatting is in alle drie de scenario's hoger dan de initiële kostenschatting gemaakt in het kader van de in 2018 uitgevoerde MKBA, waarin de verplichting nog niet was opgenomen. De **decentrale kosten** (kosten voor de bestuursorganen, inclusief departementen en ZBO's) verschillen echter wezenlijk. In scenario's A en B sluiten de bestuursorganen aan op PLOOI, wat tot substantiële decentrale kosten leidt. Indien voor scenario C wordt gekozen, valt een deel van de decentrale kosten weg, omdat de bestuursorganen geen directe aansluiting op PLOOI hoeven te realiseren. Dit is het grootste verschil in kosten van scenario C ten opzichte van de scenario's A en B. De extra kosten in scenario's A en B per bestuursorgaan zijn gemiddeld relatief beperkt, maar kunnen voor een individuele kleinere organisatie wel een serieuze kostenpost vormen. Het verdient aanbeveling om zo veel mogelijk gebruik te maken van gezamenlijke aansluitingen voor meerdere bestuursorganen, dit kan de kosten fors beperken.

Daarnaast is duidelijk dat de kosten in het geval van C voor een groot deel direct verbonden zijn aan de hoeveelheid zoekvragen. Hoe meer vragen, hoe hoger de kosten, maar ook hoe hoger de toegevoegde waarde van het scenario is. In scenario's A en B ligt dit anders. De ontwikkeling van de centrale component in scenario's A en B brengt vaste kosten met zich mee, ongeacht het aantal zoekvragen. Hoe hoger het aantal vragen, hoe minder de kosten per zoekvraag, en omgekeerd.

Er zijn voor scenario's A en B potentieel meer baten te verwachten dan voor scenario C

Voor de baten zijn geen monetaire waardes opgenomen. Er zijn te veel risico's en onzekerheden om de baten in euro's uit te kunnen drukken, al zijn er wel degelijk baten aan de scenario's toe te delen. Deze baten zijn wel kwalitatief geschat. Op basis van de huidige kennis over de functionaliteiten van de scenario's, bieden vooral de scenario's A en B inclusief de Toegevoegde Waarde Diensten (in potentie) voordelen op het gebied van:

- verbeterde zoekfunctionaliteit;
- beperkte toename actualiteit van stukken;
- beschikbaarheid van managementinformatie;
- betekenisvol verbinden van documenten in (thema)dossiers.

De vanuit de memorie van toelichting verwachtte **besparing op zelfpublicatie** in scenario B, blijkt - in dit onderzoek - in de praktijk niet te kunnen worden onderbouwd. In de interviews die we in het kader van dit onderzoek met bestuursorganen hebben gevoerd, is aangegeven dat een groot deel verwacht ook zelf nog (via een voorziening) te zullen publiceren. Ze geven daarvoor verschillende redenen aan, waaronder de wens om meer te publiceren dan vanuit de Woo vereist. Bij een aantal partijen was vooraf de verwachting dat de verplichte centrale publicatie kan leiden tot een vermindering van het aantal WOB/Woo-verzoeken. In potentie is er een mogelijkheid dat er minder WOB/Woo-verzoeken komen, maar hiervoor is geen duidelijke aanwijzing gevonden in dit onderzoek. Het aantal verzoeken kan zelfs stijgen, doordat er meer informatie beschikbaar is. In ieder geval is er geen verschil tussen de drie scenario's te verwachten.

Een **break-even point** is bepaald om te berekenen hoeveel tijdswinst er per zoekopdracht (bij ambtenaren) behaald moet worden om geen verschil in kosten te hebben tussen scenario A/B ten opzichte van scenario C: *"Kunnen de extra kosten van scenario's A en B worden goedgeмаakt door efficiëntiebatен bij de gebruikers?"*

De uitkomst is een gemiddelde tijdswinst bij alle ambtenaren¹⁸ van een halve minuut (31 seconden) voor het model inclusief Toegevoegde Waarde Diensten (TWD). Wij achten een dergelijke gemiddelde besparing plausibel, waardoor er (ook) vanuit het oogpunt van efficiëntie een meerwaarde lijkt voor scenario's A en B.

Aanvullende beschouwing scenario's: niet alleen op kosten vergelijken

Helder is dat ook de functionaliteit tussen enerzijds scenario A en B inclusief Toegevoegde Waarde Diensten en anderzijds scenario C sterk verschilt. Duidelijk is dat scenario's A en B de gebruiker een rijkere ondersteuning bieden bij het zoeken en dat deze functionaliteit ook op termijn beter uit te breiden is. Scenario C is wat dat betreft een stap terug ten opzichte van de functionaliteit die momenteel door de huidige zoekfunctionaliteit op Overheid.nl wordt geboden. Zonder de Toegevoegde Waarde Diensten, is het verschil in functionaliteit tussen de scenario's A/B en scenario C minder duidelijk. Wel biedt de toevoeging van metadata in scenario's A en B naar verwachting meer comfort voor de gebruiker.

¹⁸ Uitgangspunt voor de berekening is in totaal circa 1,2 miljoen zoekopdrachten per maand (groeiend met 5% per jaar), waarvan 80% door ambtenaren. In de praktijk zal een beperkte groep ambtenaren het gross van de zoekopdrachten uitvoeren.

Daarnaast is er over scenario C nog een aantal aanvullende aandachtspunten die naar voren komen uit de verschillende gesprekken. Zo zijn er (al dan niet gegronde) zorgen over het borgen van de privacy van gebruikers en zorgen over de transparantie van het door commerciële zoekmachine gehanteerde algoritme.

Tot slot: voor dit onderzoek is de relatie met de verplichtingen voor bestuursorganen vanuit de archiefwet en de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) buiten scope geplaatst. Het valt niet uit te sluiten dat kosten en baten zowel voor de centrale component als voor de bestuursorganen anders uitvallen bij een uitwerking van de scenario's waarbij rekening wordt gehouden met verplichtingen vanuit de archiefwet en Who.

4.2 Aanbevelingen voor vervolg

Op basis van bovenstaande conclusies, bevelen wij het volgende aan:

- Ontwikkel een visie op [hoe](#) (welke functionaliteit) de gebruiker door de centrale infrastructuur geholpen wordt in de zoektocht naar openbare informatie. Dit is enerzijds nodig om een infrastructuur te ontwikkelen die voldoet aan de wensen van de gebruiker, en anderzijds om 'overdimensionering' van de oplossing te vermijden. Breng daartoe de gebruikersbehoefte in kaart en bepaal de vereiste functionaliteit om die behoefte te ondersteunen. De wensen van gebruikers zullen naar verwachting variëren per gebruikersgroep, aan verandering onderhevig zijn en in de praktijk zal blijken dat het lastig is op voorhand in te schatten welke functionaliteit daadwerkelijk meerwaarde voor gebruikers biedt. Het analyseren van de gebruikersbehoefte is daarom idealiter geen eenmalig exercitie maar onderdeel van de ontwikkelcyclus van de centrale infrastructuur.
- Overweeg daarbij de wenselijkheid van het aanbieden van deze functionaliteit door de overheid, naast de beschikbare dienstverlening door commerciële partijen. Neem daarbij niet alleen de overwegingen ten aanzien van kosten en functionaliteit (op basis van de gebruikersbehoefte) mee, maar neem in de overwegingen ook een aantal andere aspecten mee, zoals de eventuele impact op privacy van gebruikers en eventueel belang bij de transparantie van zoekalgoritmes mee.
- Stel op basis daarvan een helder programma van eisen op, waarin tevens rekening gehouden wordt met de bestaande en in ontwikkeling zijnde componenten en de aansluiting op de vereisten van de archiefwet en wet hergebruik overheidsinformatie.
- Geef bestuursorganen tijdig meer inzicht in de vereisten aan hun omgeving. Het is in dit onderzoek lastig gebleken voldoende informatie te verkrijgen over de decentrale kosten voor de verschillende scenario's. Betrokken bestuursorganen hebben nog weinig beeld bij de verwachte en vereiste wijzigingen in hun eigen omgeving, en geven aan te wachten op keuze voor een scenario en de verdere uitwerking van scenario's zodat ook zij hun plannen kunnen opstellen.
- Geef ruimte voor combinaties van oplossingen, passend bij de verschillende situaties van de bestuursorganen. Bestuursorganen geven aan dat ze er vanuit gaan dat er in de praktijk meerdere manieren geboden zullen worden om stukken via PLOOI te ontsluiten, dat ze dus niet uitgaan van de keuze voor één scenario, maar eerder kijken naar combinaties van scenario's.

Bijlage – Overzicht interviews

In het kader van het scenario-onderzoek PLOOI is met de volgende partijen gesproken;

- Kennis- en Exploitatatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP)
- Unie van Waterschappen
- Interprovinciaal overleg
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- VNG Realisatie
- Tweede Kamer
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Ministerie van OCW
- Ministerie van EZK
- Ministerie van BZK
- Ministerie van Defensie
- Ministerie van SZW
- Ministerie van J&V
- Ministerie van VWS
- Ministerie van IenW
- Gemeente Buren
- Gemeente Dordrecht
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Den Haag
- Open Satisfaction
- Waterschap Vallei en Veluwe
- Waterschap Amstel, Gooi en Vecht / Waternet
- Provincie Gelderland

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas