

Vergaderjaar 2021–2022

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 792

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2021

In deze brief geef ik mijn reactie op het «Definitief BIT-advies Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging, 27 september 2021» van het Adviescollege ICT-toetsing. Het advies, in de bijlage bij deze brief¹, gaat over de vernieuwing en het onderhoud van het softwaresysteem waarmee de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) onderwijsinstellingen bekostigt.²

Het Adviescollege heeft grondig onderzoek gedaan naar de beheer- en onderhoudsprocessen van DUO en naar het vernieuwingsprogramma. Bij het tot stand komen van het advies heeft het college DUO en het ministerie de mogelijkheid gegeven om te reageren op de bevindingen. Dat heb ik op prijs gesteld en ik wil het Adviescollege hierbij zeer bedanken voor het bruikbare en afgewogen advies.

Aanleiding voor het advies

In 2019 bleek uit verschillende onderzoeken en de doorlichting van DUO (een agentschapsdoorlichting) dat bij meerdere IT-systemen sprake was van achterstallig onderhoud en dat vervanging binnen afzienbare tijd noodzakelijk is om de continuïteit van de dienstverlening te kunnen garanderen.³

Net als bij andere uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid was onvoldoende prioriteit gegeven aan het «life-cyclemanagement» van de IT-systemen. Nieuwe opdrachten en de uitvoering van wet- en regelgeving kregen veelal voorrang op onderhoudswerkzaamheden. Bovendien waren

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² De toets door het Adviescollege ICT-toetsing betreft de tweede pilottoets op een IT-onderhoudsopdracht. De eerste pilot was een toets op de IH Jaaraanpassingen bij de Belastingdienst. (Kamerstuk 26 643, nr. 656)

³ Agentschapsdoorlichting, Kamerstuk 25 268, nr. 176.

er in het afgelopen decennium taakstellingen op de budgetten voor de uitvoering. De continuïteit van IT kwam op de tweede plaats, waardoor het applicatielandschap van DUO een flinke achterstand in onderhoud heeft opgelopen. Ook het softwaresysteem dat DUO gebruikt voor de bekostiging van scholen is onvoldoende onderhouden, er is alleen onderhoud gepleegd op de onderdelen die direct nodig waren voor de continuïteit van de dienstverlening.

Bij de voorjaarsnota van 2019 heb ik financiële middelen beschikbaar gesteld waarmee DUO een structurele verbetering gaat doorvoeren in zijn IT-systemen (Kamerstuk 35 210, nr. 1). Eén van de verbeterprogramma's is het programma Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging (DAB)⁴. Het voorliggende advies van het Adviescollege gaat over het programma DAB, één onderdeel van de bredere agenda van DUO om in het IT-landschap structurele verbeteringen door te voeren.

Bekostiging van het onderwijs niet in gevaar

Allereerst wil ik graag benadrukken dat de bekostiging van het onderwijs geen gevaar loopt. Die conclusie trekt ook het Adviescollege. Tegelijkertijd ben ik het met het Adviescollege eens dat de sturing, de IT-processen en het financieel beheer van IT-uitgaven beter kunnen en moeten. Het Adviescollege doet daarvoor drie aanbevelingen, waarop ik hieronder reageer.

Advies 1. Werk aan een professionele cultuur

Het Adviescollege adviseert DUO professioneler te werken, om de continuïteit van IT-systemen te waarborgen.

Dit advies neem ik graag over. Ik ben het met het Adviescollege eens dat goede sturing, professionele ontwikkel-, onderhouds- en beheerprocessen en professioneel financieel beheer onontbeerlijk zijn, en dat dit beter kan bij DUO.

DUO werkt daar ook aan. De eerder genoemde agentschapsdoorlichting heeft ervoor gezorgd dat de afgelopen twee jaar gewerkt kon worden aan dat achterstallig onderhoud. Er zijn verouderde systemen vervangen en DUO kan de continuïteit van het applicatielandschap beter garanderen. Het financieringsmodel voor vervanging en onderhoud van IT is verbeterd. Ook is continuïteit van IT inmiddels regulier onderwerp van gesprek in de agentschapsdriehoek van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar.

Het beheer en onderhoud van IT-systemen en tijdig vervangen ervan, het life-cyclemanagement (LCM), is van essentieel belang om de continuïteit van dienstverlening te garanderen. Het is nu zaak goed te sturen op LCM en bijbehorende IT-trajecten, volwassen ontwikkel-, onderhouds- en beheerprocessen te hanteren en professioneel de IT-financiën te beheren. Ik ben het eens met het Adviescollege dat versnelling in professionalisering echt nodig is om in de toekomst niet weer in een situatie van achterstallig onderhoud terecht te komen. DUO werkt hier hard aan. De adviezen van het Adviescollege nemen DUO en ik daarbij graag ter harte.

DUO is bezig met een transitie naar een meer wendbare organisatie. Voor het ontwikkelen en beheren van IT-applicaties wordt veelal gebruik gemaakt van een *agile* proces. Er is vooral ingezet op het multidisciplinair

⁴ Het software-systeem waarmee DUO de bekostiging uitvoert, bestaat uit allerlei onderdelen en applicaties. Daarom wordt het door DUO en Adviescollege «applicatielandschap» genoemd.

samenwerken, het vlot kunnen opleveren van software en het goed kunnen inspringen op wijzigingen. Nu is het zaak ook de mate van professioneel werken verder aan te scherpen. Dat betekent in lijn met de methodiek: meer aandacht voor werken volgens kaders, meer onder architectuur en meer planmatig, waarbij keuzes over bijsturing op het juiste niveau worden gemaakt, en er transparant verantwoording afgelegd wordt.

Het Adviescollege adviseert daarbij extra deskundigheid in te schakelen. Dat advies neem ik ter harte. Ik heb DUO verzocht vaker extern advies in te winnen en gebruik te maken van «dwarskijkers». Inmiddels hebben sessies en onderzoeken plaatsgevonden door KPMG en SIG.

Advies 2. Ga anders om met vernieuwing

Het Adviescollege adviseert DUO verder te gaan met het bestaande IT-landschap, en het sterk te verbeteren. Het Adviescollege adviseert daarmee tegen de door DUO gekozen optie: onderdelen vervangen en het inzetten van het IT-product Blueriq.

Na uitgebreid onderzoek en analyse van de risico's, is de inschatting van DUO dat doorgaan met de bestaande systemen voor de lange termijn te risicovol is. Uit eigen onderzoek van DUO en kwaliteitsrapporten van de externe adviseur SIG blijkt dat de systemen te complex, lastig te onderhouden en onvoldoende aanpasbaar zijn voor de behoeften van medewerkers en opdrachtgevers uit beleid. Het is een in eigen beheer ontwikkeld systeem, waarbinnen de onderdelen van het applicatielandschap te sterk met elkaar zijn verknoopt. Een wijziging in het ene onderdeel leidt al snel tot aanpassing van andere onderdelen. Ook is de documentatie beperkt bijgehouden en zijn kennis en ervaring van het huidige systeem onvoldoende aanwezig, onder andere door uitstroom van personeel dat met pensioen ging. Door deze factoren is het te risicovol om door te gaan met het bestaande systeem.

Het Adviescollege constateert terecht dat het nog schort aan een goed gedocumenteerde, aantoonbare, zakelijke rechtvaardiging voor vervanging. Daarom zal DUO de businesscase verbeteren, voor een meer zakelijke afweging en sturing.

Inzet Blueriq

Omdat het bestaande bekostigingssysteem onvoldoende basis biedt voor de toekomst, wil DUO onderdelen vervangen door Blueriq, een IT-product van de gelijknamige firma. Het Adviescollege vindt dat onverstandig. Het college twijfelt over de geschiktheid van het product en betitelt de leverancier als een nichespeler.

Ik begrijp de zorgen van het Adviescollege op dit punt, maar denk die weg te kunnen nemen. In vergelijking met grote (buitenlandse) IT-bedrijven is Blueriq inderdaad kleiner, maar het bedrijf bestaat sinds 1995 en wordt gesteund door grote, internationale investeerders. Het product van Blueriq wordt ingezet bij meerdere collega-uitvoerders. DUO heeft een goede analyse gemaakt waarbij geleerde lessen van de collega-uitvoerders zijn meegewogen, alvorens over te gaan op dit product.

Een *proof-of-concept* (basisimplementatie) van DUO heeft aangetoond dat Blueriq geschikt is voor het uitvoeren van de bekostiging. De verwerkings-snelheid (performance), een genoemd zorgpunt in het advies, voldoet aan de normen die DUO gesteld heeft. DUO gebruikt al onderdelen van Blueriq en is daar tevreden over.

Dat Blueriq vooral werkt met tweejaarlijkse, kleine, nieuwe releases van de software, in plaats van grotere releases per vier jaar, vindt het Adviescollege risicovol. Voor DUO zijn kleinere releases echter een voordeel. De risico's ervan zijn namelijk overzichtelijker dan bij grote releases. Grote releases hebben potentieel meer impact op de rest van de systemen.

Het risico dat DUO te afhankelijk wordt van externe kennis neem ik ter harte. Daarom leidt DUO met Blueriq eigen mensen op. Dat zorgt voor voldoende expertise binnenshuis en is een betere garantie voor de continuïteit.

Advies 3. Zorg voor een terugvalscenario

Om de redenen die ik hierboven heb beschreven, ben ik van mening dat de inzet van Blueriq een verantwoorde keuze is en neem ik het advies om te stoppen met Blueriq niet over.

Het Adviescollege houdt in zijn advies rekening met deze mogelijkheid en adviseert om dan te regelen dat in noodgevallen teruggevallen kan worden op het bestaande bekostigingssysteem. Dit advies neem ik uiteraard over, want de bekostiging van onderwijsinstellingen mag nooit in gevaar komen.

Het Adviescollege adviseert verder om in een terugvalscenario een oplossing te ontwerpen voor de vereenvoudiging van de bekostiging voor po en vo. Ook dit advies neem ik over.

Tot slot

Ik dank het Adviescollege nogmaals hartelijk voor zijn onderzoek en advies. Het geeft mij en DUO een goede handreiking voor de verbetering van de IT-processen en draagt daarmee direct bij aan een verantwoorde vernieuwing van het bekostigingssysteem.

Mocht uw Kamer behoefte hebben aan een technische briefing over het advies en de activiteiten van DUO, dan organiseer ik die uiteraard graag.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven