

Vergaderjaar 2021–2022

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 818

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 11 februari 2022

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 29 oktober 2021 inzake de reactie op «Definitief BIT-advies Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging» (Kamerstuk 26 643, nr. 792).

De Minister heeft deze vragen, mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, beantwoord bij brief van 4 februari 2022. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Vraag 1

Worden met het proces van professionalisering, waarmee u instemt en waaraan u in uw reactie een invulling geeft, alle door het Adviescollege geschetste problemen/risico's betreffende strategische en tactische sturing, onvolwassenheid van uitvoering van ontwikkel- en beheerprocessen en onvoldoende ontwikkeld financieel beheer van IT-voorzieningen opgelost? Zo ja, kunt u dit nader toelichten? Zo nee, kunt u aangeven wat daarvoor nodig is en of dit haalbaar is?

Antwoord 1

Ja, de inzet is om in 2022 de aanbevelingen rond de professionalisering opgevolgd te hebben. DUO heeft daarom een verandertraject gestart om het professionaliteitsniveau van DUO te verhogen. Het traject stuurt concreet op de verbetering van het beheer van de portfolio, het toepassen van de juiste manier van Agile werken binnen de organisatie en het verder op orde brengen van IT-administraties en beheerprocessen. Eén van de belangrijkste onderdelen van het traject is het verder ontwikkelen van een standaard werkwijze voor de aansturing van IT-trajecten die aansluit bij de eisen die hieraan worden gesteld vanuit het Rijksbrede CIO-stelsel. Daarnaast worden leiderschapstrajecten opgezet die bijdragen van een professionelere cultuur.

DUO erkent dat op al deze onderdelen nog stappen te zetten zijn en wil met het verandertraject verder toewerken naar een standaard die recht doet aan de aanbevelingen van het Adviescollege. DUO voert zelf regie over het verandertraject onder directe sturing van het bestuur van DUO.

Vraag 2

U geeft aan dat om een goede afweging te kunnen maken tussen continuering van het bestaande IT-landschap (advies van het Adviescollege) en op onderdelen een vervanging door Blueriq (keuze DUO) de businesscase zal worden verbeterd. Wat houdt een verbetering van de businesscase in? Welke informatie wordt meegenomen en afgewogen in deze businesscase? Op welke termijn wordt dit gedaan?

Antwoord 2

DUO heeft in eerste aanleg een kwalitatieve businesscase opgesteld. Dat betekent dat de businesscase niet in geld is uitgedrukt, maar wel in de voordelen die er bedrijfsmatig te behalen zijn. Het adviescollege heeft aangegeven dat door naast de kosten juist ook de baten te kwantificeren in geld, DUO een beter houvast heeft in het meerjarig sturen bij de vervanging. Het geeft DUO de kans om meer op resultaat te sturen. DUO is direct na publicatie van het advies en de reactie gestart met het aanvullen van de business case.

Het project hanteert de businesscase als stuurinstrument om te toetsen of het project nog steeds de gewenste bijdrage oplevert en of de inspanning op dat moment nog gerechtvaardigd is. De bestaande businesscase wordt nu verdiept op de punten die het Adviescollege aangeeft en is in het voorjaar van 2022 gereed.

Vraag 3

Kunt u toelichten hoe u de nadelen en risico's die het Adviescollege ziet bij Blueriq (ongeschikt platform voor Bekostigen, afhankelijkheid van nichespeler, minder gangbaar platform, mogelijk hogere kosten, beperkt aantal mensen met kennis van het platform) kunt wegnemen? In welke mate vormt het werken met Blueriq een risico voor de bekostiging van onderwijsinstellingen?

Antwoord 3

De continuïteit van de bekostiging van onderwijsinstellingen is met de gekozen vervangingsstrategie (zie ook antwoord vraag 17) niet in gevaar. Er is een haalbaarheidsstudie uitgevoerd of Blueriq geschikt is om te gebruiken als IT technologie bij de bekostiging. In de haalbaarheidsstudie staat dat Blueriq zowel technisch als organisatorisch past. In de aanloop naar de keuze voor Blueriq heeft DUO informatie, ervaringen en lessons learned ingewonnen bij collega uitvoerders die al gebruik maken van Blueriq. Daarnaast heeft DUO een proefopstelling opgezet om de bruikbaarheid vast te stellen voor de bekostiging. Daaruit bleek dat Blueriq geschikt is op de onderdelen van het bekostigingsproces waarvoor DUO het wil gebruiken, en de bekostiging kan garanderen. DUO heeft al geruime tijd Blueriq in gebruik in de digitale klantinteractie bij Bekostiging middels slimme «E-formulieren» met onderwijsinstellingen. Ook heeft DUO een op het platform gerealiseerde Bezwaar & Beroep toepassing in gebruik die zowel bij de bekostiging van instellingen als bij studiefinanciering als bij de inburgering wordt gebruikt.

Het programma Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging volgt bij het in gebruik nemen van Blueriq een zorgvuldige migratie-strategie, waarbij stap voor stap het landschap wordt vernieuwd (sector voor sector, proces voor proces). Er zijn al onderdelen gerealiseerd en in gebruik genomen: het proces Verantwoorden in 2021 en de Bekostiging voor de sector mbo, ook in 2021. Deze eerste applicaties worden na ingebruikname verder doorontwikkeld.

Het Adviescollege kwalificeert Blueriq als nichespeler. Feitelijk kan inderdaad gezegd worden dat Blueriq in vergelijking met grote (internationale) IT-bedrijven kleiner is. Desalniettemin ziet DUO voldoende (in te huren) expertise in de markt om de kennis van het platform up-to-date te houden. Ook hebben inmiddels zo'n 90 DUO-collega's één of meer trainingen gericht op Blueriq gehad. Er zijn goede afspraken gemaakt met de leverancier over continuïteit. Met deze wetenschap zie ik dat de kennis van het platform van voldoende niveau is om de continuïteit te garanderen.

Vraag 4

Kunt u aangeven wat er nodig is voor het genoemde terugvalscenario op het bestaande bekostigingssysteem bij noodgevallen?

Antwoord 4

Om terug te kunnen vallen op het oude bekostigingssysteem moeten alle wijzigingen in wet- en regelgeving ook worden bijgehouden in het oude systeem terwijl er parallel gebouwd wordt aan de bekostiging in het nieuwe systeem. Terugval op het oude systeem is pas aan de orde als het nieuwe systeem onverhoopt niet de juiste en volledige beschikkingen produceert of dat het nieuwe systeem zich onvoldoende robuust gedraagt.

De globale aanpak daarbij is om stapsgewijs, per sector, de bekostiging in het nieuwe systeem te bouwen en bij elke stap een terugval-scenario te hebben. Het oude systeem functioneert, maar is complex in het onderhoud. Het is telkens de afweging om de continuïteit te waarborgen, maar ook om het oude systeem op tijd te kunnen uitfasen.

Vraag 5

Kunt u aangeven hoe in het terugvalscenario ook een oplossing wordt ontworpen voor de vereenvoudiging van de bekostiging voor po¹ en vo²?

¹ Po: primair onderwijs.

² Vo: voortgezet onderwijs.

Antwoord 5

Zowel de vereenvoudigde basisbekostiging po als de vereenvoudigde basisbekostiging vo worden in het oude en het nieuwe systeem gerealiseerd.

De realisatie in het oude systeem is noodzakelijk voor het terugvalsscenario. De verwachting is dat het nieuwe systeem in 2024 voor alle sectoren, en dus ook po en vo, operationeel is. Daarna wordt het oude systeem uitgefaseerd.

Vraag 6

Hoe vaak is het advies van het Adviescollege ICT-toetsing niet opgevolgd de afgelopen jaren?

Antwoord 6

Het Adviescollege heeft in totaal vier adviezen uitgebracht voor OCW. Alleen bij het laatste BIT-advies, «Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging», zijn de adviezen gedeeltelijk niet opgevolgd.

Vraag 7

Kunnen tegenvallende resultaten, hogere kosten, weer als bezuiniging terugkomen op de onderwijsbegroting?

Antwoord 7

Naar aanleiding van de doorlichting DUO zijn in de voorjaarsnota 2019 meerjarig extra middelen aan DUO beschikbaar gesteld om DUO in staat te stellen het IT-landschap te moderniseren. Met deze middelen kan DUO de zogenoemde levenscyclus van IT-systemen beheersen en daarmee de continuïteit waarborgen van IT-systemen t.b.v. van de uitvoering. Binnen de beschikbare middelen is een zekere ruimte om tegenvallende resultaten en hogere kosten op te vangen. Is dit niet afdoende, zoals bij onvoorziene omstandigheden, worden mogelijke meerkosten via het reguliere proces van begrotingsvoorbereiding ter besluitvorming gebracht.

Vraag 8

Het Adviescollege geeft samengevat aan dat de voornaamste oorzaak van de huidige problemen ligt bij strategische en tactische sturing, uitvoering van ontwikkel- en beheerprocessen en ondermaats financieel beheer. Wat betekent het in dat licht dat DUO «werkt aan een professionele cultuur»? Kan dat concreet gemaakt worden in relatie tot de bovenstaande kritiekpunten?

Antwoord 8

Zie het antwoord op vraag 1 waarin toegelicht wordt hoe het verandertraject de kritiekpunten van het Adviescollege oplost.

Vraag 9

Wie hebben de afweging gemaakt om tegen het advies van het Adviescollege in toch door te gaan met Blueriq? Is die afweging gemaakt op grond van een extern advies?

Antwoord 9

In de ontwerpfase heeft DUO een weloverwogen keuze gemaakt voor Blueriq als technologie. Er is informatie ingewonnen bij collega uitvoerders en een proefopstelling gebouwd, zoals is vermeld in het antwoord op vraag 3 en het antwoord op vraag 16. Daaraan voorafgaand is op basis van eigen onderzoek en extern onderzoek door SIG geconcludeerd dat het oude systeem niet houdbaar is. De nieuwe software, op basis van Blueriq, is ook door SIG getoetst. DUO scoort daarbij bovengemiddeld op zaken zoals onderhoudbaarheid en marktconformiteit.

Resultaten van deze toets waren nog niet beschikbaar ten tijde van het onderzoek van het Adviescollege. Na het uitgebrachte advies van het Adviescollege is door de vorige bewindslieden besloten om vast houden aan de bestaande strategie van vernieuwing.

Vraag 10

Doorgaan met Blueriq betekent een investering in medewerkerstraining. Is er een businesscase gemaakt voor deze investering en is die vergeleken met de businesscase voor een applicatie waar die investering niet voor nodig is?

Antwoord 10

Voor elke IT technologie die DUO gebruikt, en daarmee ook voor Blueriq, wordt continu geïnvesteerd in de medewerkers. Dus ongeacht de applicatie: investeringen in personeel zijn altijd nodig. Naar aanleiding van het advies van het Adviescollege zal DUO alle kosten, zoals genoemd bij de beantwoording van vraag 2 (dus ook die van training van het personeel) tot uitdrukking brengen in de nieuwe versie van de businesscase.

Vraag 11

Klopt het dat investering in medewerkerstraining in enige mate structureel zal moeten zijn in het kader van kenniscontinuïteit, omdat er altijd enig verloop van personeel zal zijn?

Antwoord 11

Ja, dit is altijd structureel. Zie antwoord bij 10.

Vraag 12

Op welke wijze is DUO onderdeel van het door het Ministerie van SZW³ gecoördineerde kabinetsbrede programma Werk aan Uitvoering?

Antwoord 12

DUO is vanaf de eerste fase Werk aan Uitvoering betrokken. In het oorspronkelijke onderzoek Werk aan Uitvoering door ABDTOPConsult was DUO naast UWV, SVB en Belastingdienst één van de vier deelnemende uitvoeringsorganisaties. Uit dat onderzoek vloeiden zes handelingsperspectieven voort die zijn omgezet in zes sporen voor een Werkagenda. Ook aan de latere kwantificering van kosten van de Werkagenda heeft DUO meegewerkt. De betrokkenheid van DUO is sindsdien intensief. DGDUO is medetrekker van één van de zes sporen van de Werkagenda en werkt intensief samen met het programmabureau en andere uitvoeringsorganisaties om vorm te geven aan Werk aan Uitvoering.

Vraag 13

Waarom is een vereenvoudiging van de bekostiging wel in het po en vo nodig en niet in het mbo⁴ en ho⁵?

Antwoord 13

De bekostiging in het mbo is vrij recent nog aangepast door de afschaffing van de cascadebekostiging. In het ho is sprake van een eenvoudiger verdeel-model in vergelijking met het po en vo. Vereenvoudiging in het po en vo is nodig gebleken om de bekostiging duidelijker, eenvoudiger en voorspelbaarder te maken.

³ SZW: Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁴ Mbo: middelbaar beroepsonderwijs.

⁵ Ho: hoger onderwijs.

Vraag 14

Waarom is naast het Adviescollege een externe adviseur (SIG) gevraagd om advies te geven? Is dat gebruikelijk?

Antwoord 14

Het is een goed gebruik om in alle fasen van een groot IT traject de kwaliteit te toetsen. Dat kan variëren van toetsing op het proces tot aan toetsingen op de kwaliteit van bijvoorbeeld de software. Het SIG is specialist in het toetsen van de kwaliteit van software.

Vraag 15

Heeft het Adviescollege de basisimplementatie ingezien/ter beschikking gehad? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 15

Ja, het Adviescollege heeft de broncode van de proefopstelling (proof-of-concept, basisimplementatie) ontvangen.

Vraag 16

Welke «collega-uitvoerders» maken nog meer gebruik van het product van Blueriq en voor welke doeleinde maken zij gebruik van het product? Heeft het product bij «collega-uitvoerders» ook als doel om organisaties te bekostigen?

Antwoord 16

In de aanloop naar de keuze voor Blueriq heeft DUO informatie, ervaringen en lessons learned ingewonnen bij collega uitvoerders NVWA en RVO die al gebruik maken van Blueriq. De NVWA gebruikt Blueriq-technologie ter ondersteuning van een aantal processen in de toezichtsketen. De RVO gebruikt deze technologie voor het uitvoeren van diverse Nederlandse en Europese subsidieregelingen.

Blueriq wordt ingezet, net als bij Bekostigen DUO, om per geval een beslisproces te doorlopen waarbij op basis van klantgegevens en wet- en regelgeving een besluit wordt genomen en al naar gelang het besluit een bedrag wordt bepaald.

Vraag 17

Wat is de consequentie van het overnemen van het advies van het Adviescollege om te regelen dat in noodgevallen teruggevallen kan worden op het bestaande bekostigingssysteem? Blijven beide systemen parallel bestaan?

Antwoord 17

Ja, beide systemen blijven zo lang als nodig parallel bestaan, gelet op het belang van continuïteit van de bekostiging. Zie ook het antwoord op vraag 4. Als het nieuwe systeem de bekostiging in volle omvang uitvoert, dit correct doet en zich stabiel gedraagt, wordt het oude systeem uitgefaseerd. De verwachting is dat het nieuwe systeem volledig draait voor alle onderwijssectoren in 2024 en het oude in 2025 uitgefaseerd wordt. Zoals gemeld in de reactie op het BIT-advies functioneert het oude systeem, maar biedt het onvoldoende basis voor de toekomst. DUO stuurt op de continuïteit van de IT-systemen en daarom ook op het op tijd uifaseren van het oude systeem.

Vraag 18

Waarom ontbreekt een overzicht van de totale kosten van voor het landschap BKP⁶? Wanneer kan zo'n overzicht beschikbaar gesteld worden?

⁶ BKP: Bekostigen en Planning.

Antwoord 18

DUO wordt, als baten- en lastendienst, jaarlijks (lumpsum) budget gefinancierd. De ICT-kosten worden DUO-breed vastgelegd en gemonitord en tot nu toe jaarlijks achteraf op basis van functiepunten (meetmethode om de omvang van de huidige systemen te bepalen) grofmazig verdeeld over de vijf hoofdproducten⁷ die DUO binnen het basiscontract uitvoert. Wel heeft DUO inzicht in de kosten van beheer en onderhoud van de systemen en tevens van de initiële maakkosten, echter de systematiek van LCM en activeren van systemen en toerekenen van afschrijvingskosten is recent ingebed binnen DUO en derhalve is het overzicht van de totale specifieke kosten voor BKP nu nog niet beschikbaar. Overigens neemt DUO de aanbeveling over van het Adviescollege dat er een verfijnder overzicht van de kostentoerekening moet komen. Dit zal in 2022 vorm krijgen in een nieuw kosten verdeelmodel waarin de generieke ICT-kosten op productniveau worden toegerekend.

Vraag 19

Waarom zijn de kosten voor de trainingen van de 90 medewerkers niet meegewogen in de businesscase?

Antwoord 19

Zie antwoorden op de vragen 2 en 11.

Vraag 20

Bij welke (publieke) instellingen wordt Blueriq op dit moment ingezet?

Antwoord 20

Zie ook mijn antwoord op vraag 16. Er is contact geweest met de NVWA en RVO. Een totaaloverzicht van alle publieke en private instellingen die gebruik maken van Blueriq is binnen de overheid niet voorhanden. Op de website van Blueriq zijn verschillende klanten en klantcases te vinden, waaronder die van Nationale Nederlanden, Florius, gemeente Tilburg, NWO, Ziggo en ABN AMRO.

Vraag 21

Waarom is er een haalbaarheidsstudie uitgevoerd, als niet duidelijk is of de technologie Blueriq passend is?

Antwoord 21

Bij de inzet van IT-technologie in een te starten traject is het niet ongebruikelijk om een haalbaarheidsstudie uit te voeren. Elk IT-traject binnen DUO maakt gebruik van werkende, stabiele ontwikkelplatformen om haar IT-applicaties mee te bouwen. DUO zet geen nieuwe, nog onbekende IT-technologie in zonder dat DUO deze zelf goed beheerst, omdat de continuïteit van de dienstverlening gegarandeerd moet zijn en blijven. Elk op te starten groot IT-traject bepaalt vooraf welke combinatie van IT-technologie ingezet moet worden. Gegeven de belangrijke continuïteit van de Bekostiging van onderwijsinstellingen, is de keuze gemaakt om een aanvullende toetsing en beproeving te doen of deze technologie ingezet kan worden bij de bekostiging.

⁷ DUO kent 5 hoofdproducten: Bekostiging, Studiefinanciering, Registers, Examens en Informatieproducten.