nota

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW, MPVO

Kennis

Van
[redacted]

Datum
11 oktober 2023

Referentie
41901833

Bijlagen
2:

- BIT-advies
- reactie

Intern OCW afgestemd
SG, DUO

Reactie op BIT-advies vervolgtoets Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging

Aanleiding

Het Adviescollege ICT-toetsing heeft conform toezegging in het Commissiedebat DUO van 7 april 2022 opnieuw onderzoek gedaan naar het IT-traject 'Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging' (DAB) bij DUO. U heeft het definitieve BIT-advies op 26 september ontvangen van het Adviescollege. U heeft vier weken de tijd (tot uiterlijk 24 oktober) om het BIT-advies aan de Kamer te sturen voorzien van uw reactie.
U bent 10 oktober jl. bijgepraat door DGDUO, HD Uitvoering DUO en CIO OCW over DAB, het BIT-advies en de opvolging van de adviezen.
Bijgevoegd ons bijgestelde voorstel voor een reactie. Omdat het IT-traject gaat over de bekostiging van alle onderwijssectoren, is deze nota aan u beiden gericht.

Geadviseerd besluit

- Akkoord gaan met ondertekening en verzending van de reactie en het BIT-advies aan de Tweede Kamer.
- Akkoord gaan met ondertekening door MOCW, mede namens MPVO, analoog aan eerdere brieven over dit IT-traject.

Kernpunten

- Tijdens het overleg van 10 oktober heeft u input gegeven voor de reactie op het BIT-advies. Die opmerkingen zijn verwerkt in de bijgevoegde reactie.

Toelichting

- Graag verwijzen we naar de stukken en toelichting van het overleg van 10 oktober.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

n.v.t.

nota

TER VOORBEREIDING
Aan: MOCW, MPVO

Kennis

Van
[redacted]

Datum
05 oktober 2023

Referentie
41669529

Bijlagen
- achtergrondinformatie
- BIT-advies
- concept reactie
- presentatie (nalevering)

Intern OCW afgestemd
DUO

Gesprek 10 oktober 12.00 - 12.45 uur over reactie op BIT-advies IT-project Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostigen DUO

Aanleiding

Het Adviescollege ICT-toetsing heeft op 25 september haar BIT-advies uitgebracht over het IT-project Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging bij DUO. Uiterlijk 24 oktober moet de TK het advies ontvangen voorzien van een reactie van de minister. In een sessie van 3 kwartier praten DGDUO, HD Uitvoering DUO en CIO OCW u bij over het IT-project, het BIT-advies, opvolging van de adviezen en de concept-reactie. Omdat het IT-project gaat over de bekostiging van alle onderwijssectoren, is deze nota aan u beiden gericht.

Bespreekpunten

- Concept reactie aan Kamer (zie bijlage).
- Ondertekening door MOCW, mede namens MPVO.

Kernpunten

- Het Adviescollege ICT-toetsing heeft conform toezegging in het Commissiedebat DUO van 7 april 2022 opnieuw onderzoek gedaan naar het IT-project 'Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging' (DAB) bij DUO.
- Doel van het IT-project DAB is het moderniseren (en waar nodig vervangen) van de IT-systemen die DUO gebruikt voor de bekostigingsprocessen t.b.v. de onderwijsinstellingen.

Adviezen Adviescollege

- Het Adviescollege is positief over de ingezette professionalisering DUO-breed via het transitieplan (verbeterplan). Er is een goede start gemaakt; advies is om focus te houden op daadwerkelijke implementatie ervan op tactisch en operationeel niveau.
- Het Adviescollege vindt echter dat de voortgang van DAB sterk achterblijft op de planning, de technische uitwerking niet het gewenste resultaat zal leveren en het terugvalscenario gebrekkig is. Het is hun inschatting dat het project veel langer zal duren en veel meer geld zal kosten. De gekozen oplossingsrichting zal wat het Adviescollege betreft niet leiden tot een flexibel en eenvoudig IT-systeem. Het Adviescollege komt tot de conclusie dat DUO zichzelf klem heeft gezet.
- Het Adviescollege adviseert de vernieuwing te pauzeren, te stoppen met de gekozen technologie van Blueriq, te investeren in het oude systeem, en eerst een grondige analyse uit te voeren naar mogelijke vereenvoudiging van het bekostigingsproces en een vernieuwing die wél werkt.

- Het voorstel is om de adviezen van het Adviescollege over te nemen. DUO is inmiddels gestart met de opvolging:
  - Een extern bureau is ingeschakeld om te helpen bij de analyse van het bekostigingsproces en oplossingsalternatieven.
  - De ontwikkeling van de sector po in het nieuwe systeem wordt gepauzeerd, omdat Adviescollege daar de meeste twijfels over heeft of het gaat werken (veel meer instellingen). Voor de andere sectoren blijft DUO het nieuwe systeem inzetten, omdat de opgeleverde onderdelen van het nieuwe systeem naar tevredenheid functioneren en omdat terugschakelen naar oude systeem niet meer kan zodra regelingen bekostigd zijn via het nieuwe systeem.
  - DUO investeert in de kwaliteitsverbetering binnen het IT-project
  - DUO investeert in onderhoud van het oude systeem als terugvaloptie
- De concept reactie is bijgevoegd als bijlage. Daarin gaat u vooral in op de opvolging van de adviezen.
- Verwachting is dat de analyse over het vervolg DAB eind dit jaar gereed is. Het Adviescollege stelt voor daarna een vervolgonderzoek te doen. In de concept kamerbrief wordt dat voorstel overgenomen.
- Voorstel is om MOCW te laten ondertekenen, mede namens MPVO, analoog aan eerdere brieven over dit IT-project.

Toelichting

- In bijlage 1 is meer achtergrondinformatie te vinden over:
  - IT-traject DAB
  - Adviescollege ICT-toetsing en hun toetsproces
  - Samenvatting van het BIT-advies Adviescollege
  - De (parlementaire) voorgeschiedenis
- Op basis van het *voorlopig* concept advies van het Adviescollege is MOCW op 29 juni jl. bijgepraat door CIO OCW, DGDUO en HD Uitvoering DUO.
- Op 1 september heeft u een reactie gestuurd aan het Adviescollege op basis van hun *concept* BIT-advies. U heeft vooral gereageerd op de bevindingen van het Adviescollege.
- U heeft de eerste twee halfjaarlijkse voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer gestuurd. De derde voortgangsrapportage staat gepland voor komende dec/jan. De vaste kamercommissie heeft behandeling van de rapportages uitgesteld tot na het uitkomen van het advies van het Adviescollege. De Kamercommissie had een commissiedebat over DUO gepland op 6 december 2023. Deze wordt herpland na de verkiezingen. Voortgangsrapportages en BIT-advies staan op de (voorlopige) agenda, naast nog andere onderwerpen,

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Nvt

Bijlage 1 - Achtergrondinformatie

Inhoud:
- Beschrijving IT-traject
- Beschrijving Adviescollege ICT-toetsing en hun toetsproces
- Samenvatting BIT-advies Adviescollege
- Samenvatting (parlementaire) voorgeschiedenis

IT-project 'Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging' (DAB)
De afdeling Bekostiging en Planning (BKP) binnen de directie Onderwijsinstellingen (OI) van DUO voert de volgende vijf hoofdprocessen uit: Voorzieningenplanning, Statustoekenning, Bekostiging, Verantwoorden en Bezwaar en Beroep. De processen worden uitgevoerd voor alle onderwijssectoren: po, vo, mbo en ho en ook voor Caribisch Nederland.
DUO is bezig de IT-systemen (het 'applicatielandschap') te moderniseren waarmee die vijf hoofdprocessen worden ondersteund. Het IT-project DAB richt zich op het moderniseren van de IT voor de processen Voorzieningenplanning, Bekostiging en Verantwoorden.
De modernisering is ingezet omdat het huidige IT-systeem niet toekomstgericht is: technologie is verouderd, bijna aan het einde van de levensduur, kennis schaars en onderhoud steeds complexer. Op de langere termijn kan de continuïteit van de bekostigingsprocessen in gevaar komen. Het IT-systeem bestaat uit ongeveer 30 onderdelen en is rond 2007 operationeel geworden. Kern van het systeem is het uitvoeren van berekeningen en beschikkingen en het routeren van alle rekenopdrachten voor de instellingen.
De modernisering vindt separaat, naast het bestaande systeem plaats. De bekostiging van de instellingen ondervindt geen hinder. Het nieuwe systeem is intussen operationeel voor mbo en grotendeels vo en in oktober ook voor ho. Het oude systeem blijft operationeel voor po en voor die regelingen die nog niet overgezet zijn.
Project is gestart in 2019 en loopt door tot en met 2025. Kader voor het totale moderniseringstraject is €37 miljoen. Uitputting eind 2022 was zo'n €19 miljoen. Eerste twee jaar lag de focus op het opnieuw opzetten van de kern van het systeem. De keuze is gemaakt hier niet zelf maatwerk-software voor te ontwikkelen, maar er software voor in te kopen. Voor die kern wordt Blueriq ingezet. Blueriq is een ingekocht IT-product van de gelijknamige leverancier. Om Blueriq te toetsen is een proof-of-concept uitgevoerd, waarbij in een separate omgeving proefberekeningen zijn uitgevoerd.

Adviescollege ICT-toetsing
De Commissie Elias heeft in 2014 onderzoek gedaan naar het welslagen van IT-projecten bij de Rijksoverheid. De aanbevelingen hebben de druk verhoogd om de sturing op de informatievoorziening (waaronder informatiebeveiliging, ICT-beheersing en IT-beheer) binnen de Rijksdienst te verbeteren. Zo is het CIO-stelsel versterkt, is de positie van de CIO geborgd en is toentertijd het tijdelijke Bureau ICT-toetsing (BIT) opgericht. Doel is de beheersbaarheid van grote ICT-projecten te vergroten.
In 2018 is door de Minister van BZK de primaire verantwoordelijkheid voor de digitaliseringsopgave binnen de verschillende beleidsterreinen van de

rijksoverheid belegd bij de individuele vakministers. De verwevenheid van informatievoorziening in vrijwel alle departementale processen maakt dat een vereiste voor effectieve sturing en beheersing.
In lijn daarmee heeft de minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd om het BIT te positioneren als op afstand geplaatste toetsingsautoriteit. Het BIT is per 1 januari 2021 verder gegaan als onafhankelijk adviescollege: het Adviescollege ICT-toetsing (Adviescollege), ingesteld per instellingsbesluit, de formele wettelijke grondslag ligt bij de Eerste Kamer. De positie die het Adviescollege hiermee krijgt is vergelijkbaar met die van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), dat eveneens gevraagd en ongevraagd externe en onafhankelijke toetsen uitvoert binnen zijn taakgebied.
De verantwoordelijke vakminister is verplicht de start van een groot IT-traject (≥€5 miljoen) te melden bij het Adviescollege met het verzoek deze te toetsen. Het Adviescollege maakt uiteindelijk zelf de afweging welke projecten zij daadwerkelijk toetst. Zij kijkt daarbij onder andere naar risicoprofiel en maatschappelijke impact. Eindresultaat van de toetsing is een zogenaamd BIT-advies. Dat advies is openbaar en wordt uitgebracht in 3 fasen. Reactie-termijnen zijn vastgelegd in het instellingsbesluit.

Fase advies	Ontvanger	Doel	Termijn
Voorlopig concept	CIO OCW	Ambtelijke hoor en wederhoor op feitelijkheden en bevindingen in advies	2 weken
Concept	MOCW	Hoor en wederhoor op bevindingen vanuit bewindspersoon.	2 weken
Definitief	MOCW	Versturen van advies aan de Kamer, voorzien van een reactie. Focus ligt op de opvolging van adviezen.	4 weken

Samenvatting BIT-advies DAB
Adviescollege heeft zich toegespitst op het proces Bekostigen en eerste advies uit 2021 als leidraad genomen. Men was toentertijd kritisch over professionaliteit van de IT-processen en de gekozen technologie Blueriq van de gelijknamige Nederlandse leverancier. (Zie ook *Voorgeschiedenis* verderop in deze bijlage.)

Adviescollege start het advies met te melden dat men positief is over de ingezette professionalisering DUO-breed via het DUO Transitieplan. Hun advies: blijf implementatie goed begeleiden.
Het Adviescollege heeft echter serieuze bedenkingen bij het IT-traject van DUO en haar adviezen hebben flinke gevolgen voor DUO. Net als in het eerste advies vindt Adviescollege de projectorganisatie en werkwijze onvoldoende professioneel op een aantal punten en heeft zij geen vertrouwen in de gekozen oplossing. Het is hun inschatting dat het project langer zal duren en meer geld zal kosten (nog 8 jaar i.p.v. 2½ jaar, nog €25 à 35 miljoen i.p.v. €6 miljoen). Zij adviseren te stoppen met de gekozen technologie en een grondige analyse uit te voeren hoe wél verder te gaan.

Conclusie 1: Goede start professionalisering, maar dit vereist een vervolg
Advies 1: Blijf professionalisering goed begeleiden:

- Ga met de professionalisering door op de ingezette weg. Houd focus op de effectieve en tijdige invoering op tactisch en operationeel niveau.
- Geef prioriteit aan de financiering van beheer en onderhoud.

Conclusie 2: DUO heeft zichzelf klemgezet met de vervanging bij het proces bekostigen:

A.) DUO ziet te laat dat de voortgang sterk achterblijft op de planning:
- Monitoring van en rapportage over de voortgang schieten te kort.
- Daadwerkelijk geconstateerde voortgang is beperkt
- Tegenvallers vertragen de voortgang

B.) Technische uitwerking zit het resultaat in de weg:
- Gekozen opzet leidt tot complex en lastig te onderhouden nieuw IT-systeem
- Technologie Blueriq is niet de juiste technologie voor proces bekostigen
- Nog geen plan en ontwerp voor uitfasering oude systeem
- DUO-kaders, zoals voor security, worden nauwelijks gevolgd
- Onvoldoende aandacht voor kwaliteitsaspecten van het IT-systeem, zoals testen

C.) Het terugvalscenario (oude systeem) is gebrekkig:
- Nieuwe systeem bevat bekostigingsregelingen die niet in oude systeem zitten
- Aanpassen oude systeem is riskant: documentatie en kennis ontbreekt
- Belangrijkste knelpunten niet in beeld

Advies 2: kies een nieuwe aanpak bij bekostigen:

1.) Zorg voor continuïteit van de bekostiging:
- pauzeer IT-traject, onderdeel bekostiging
- investeer in oude systeem

2.) Kies beheerste vernieuwingsaanpak:
- Onderzoek hoe bekostigingsproces eenvoudiger kan
- Werk in ieder geval de volgende alternatieven uit: doorgaan met oude systeem en ontwerp nieuw IT-systeem

3.) Investeer gericht in de ontwikkel- en beheerdeskundigheid in IT-kennis bij bekostigen

Voorgeschiedenis

- In lente en zomer 2021 heeft het onafhankelijke Adviescollege ICT-toetsing het IT-traject DAB getoetst. Het definitieve adviesrapport (d.d. 27 sep 2021) was zeer kritisch over professionaliteit van de IT-processen en de gekozen technologie Blueriq van de gelijknamige Nederlandse leverancier.
- In de reactie van uw ambtsvoorgangster zijn de adviezen over professionalisering overgenomen, vormgegeven via een DUO-breed verbeterplan ('Transitieplan'). Het advies om door te gaan met het oude systeem en voor andere technologie te kiezen, is *niet* overgenomen. Adviescollege bood daarvoor in hun advies een uitweg: "Mocht DUO toch door gaan met Blueriq voor Bekostigen, dan zijn tenminste zeer strakke monitoring en een terugvalscenario noodzakelijk."

- Omdat niet alle adviezen integraal zijn overgenomen, zijn het advies en onze reactie toentertijd geagendeerd in de MR en vervolgens naar de Kamer gestuurd.
- Daarna zijn door MOCW Kamervragen beantwoord, is er een technische briefing gegeven op 9 feb 2022 aan de vaste Kamercommissie OCW, de gestelde vragen aldaar schriftelijk beantwoord en heeft op 15 maart de Kamercommissie een gesprek gehad met het Adviescollege.
- In het commissiedebat DUO d.d. 7 april 2022 hebben Kamerleden hun zorgen geuit over het IT-traject en het niet opvolgen van alle adviezen van het Adviescollege. In het commissiedebat heeft MOCW de volgende toezegging gedaan ten aanzien van DAB:
  - het Adviescollege ICT-toetsing verzoeken een vervolgtoets uit te voeren
  - halfjaarlijks de Kamer te informeren over de voortgang van het IT-traject.
- Q1/Q2 2023 heeft het Adviescollege nogmaals onderzoek verricht bij DUO.
- Vóór het uitbrengen van het voorlopig concept heeft Adviescollege contact met CIO OCW opgenomen en mondeling toegelicht wat de uitkomst van het adviestraject zou gaan worden. Stevigheid van advies werd ons duidelijk. Er zijn een drietal gesprekken gevoerd tussen Adviescollege, DUO en OCW.
- Voor het bepalen van de voortgang van DAB hanteert het Adviescollege het oude systeem als uitgangspunt. De methode heeft Adviescollege op basis van het concept BIT-advies begin juli ambtelijk besproken met DUO en OCW. DUO heeft toen aangegeven sterke twijfels te hebben over de berekening van het Adviescollege. Een eigen inschatting van DUO ontbrak echter. Daarom is afgesproken dat DUO de zomerperiode de tijd zou krijgen om een eigen beeld van de voortgang op te stellen.
- Uit analyse van DUO bleek dat er inderdaad vertraging optreedt van 1 à 2 jaar, maar minder extreem dan het beeld van het Adviescollege. Ook het beeld van de €25 à 35 miljoen extra benodigde middelen valt in de analyse van DUO aanzienlijk lager uit.
- Op 1 september heeft u een reactie gestuurd aan het Adviescollege op basis van hun *concept* BIT-advies. In uw brief reageert u voornamelijk op de bevindingen van het Adviescollege en geeft u de samenvatting van de analyse die DUO heeft uitgevoerd naar de voortgang van DAB. Ambtelijk is daarna de uitgebreide onderbouwing gedeeld met Adviescollege.
- MOCW heeft op 6 dec 2022 de 1e en op 19 juni jl. de 2e voortgangsbrief DAB naar de Kamer gestuurd. De brieven leggen uit wat er binnen DAB is gerealiseerd, zoals dat het nieuwe systeem de bekostiging mbo uitvoert, en voor vo de 13 grootste regelingen. Ook bevatten de brieven een overzicht van de voortgang van het verbeterplan (transitieplan).
- In 2022 heeft het Adviescollege ook een ander IT-traject bij DUO getoetst. Het ging daarbij om de modernisering van de systemen ter ondersteuning voor het uitvoeren van de staatsexamens. Adviezen van het Adviescollege zijn opgevolgd. Brief met bestuurlijke reactie van MOCW heeft niet tot reacties in de Kamer geleid.