

Vergaderjaar 2023–2024

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 1166

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 mei 2024

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 16 oktober 2023 over de Reactie op BIT-advies vervolgonderzoek project Doorontwikkelen Applicatieland-schap Bekostiging dd 25-09-2023 (Kamerstuk 26 643, nr. 1074).

De vragen en opmerkingen zijn op 20 december 2023 aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 15 mei 2024 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

De adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoud

I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
–	Inbreng van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie	2
–	Inbreng van de leden van de VVD-fractie	3
–	Inbreng van de leden van de D66-fractie	3
–	Inbreng van de leden van de BBB-fractie	4
II	Reactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	4

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie beschouwen de ICT-systemen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) als een zaak die helemaal dienstbaar moet zijn aan de uitvoering van het onderwijs, waarbij onderwijsgeld zo doelmatig en doeltreffend mogelijk wordt besteed. Deelt de Minister deze visie?

Het baart de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zorgen dat het Adviescollege ICT-toetsing (hierna: Adviescollege) heeft moeten constateren dat DUO zichzelf bij de voortgang van het IT-project en de gemaakte technologiekeuzes heeft klemgezet zodat de vernieuwing van de ICT-systemen langer gaat duren en meer geld gaat kosten dan geraamd. De Minister neemt de constatering van het Adviescollege uiterst serieus en neemt de adviezen over. Er komt dit najaar een grondige analyse die DUO laat uitvoeren over de manier waarop het beste kan worden verdergegaan met de doorontwikkeling van het applicatielandschap bekostiging. Inmiddels is dit najaar ook bijna weer voorbij. Wanneer zal de vernieuwing van de ICT-systemen wel kunnen worden afgerond en hoeveel (extra) geld is daarvoor nodig?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat DUO het calculatiemodel voor beheer en onderhoud herijkt met als doel om achterstalligheid te voorkomen, zoals was ontstaan bij het oude componentenlandschap. Kan de Minister toelichten waarop hij zijn vertrouwen baseert dat het nieuwe calculatiemodel voortaan achterstalligheid zal voorkómen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat continuïteit van de dienstverlening bij DUO altijd de hoogste prioriteit heeft en dat DUO investeert in het oude systeem om dit geschikt te houden als terugval-optie voor primair onderwijs en onderdelen die nog niet zijn geïmplementeerd voor de andere sectoren. Kan de Minister uitsluiten dat tekortkomingen van het nieuwe systeem bij de complexiteit van het onderwijsbestel en de regelgeving weer gaan leiden tot nieuwe vertragingen? Zo nee, moet er dan weer een nieuw advies komen teneinde de boel alsnog vlot te trekken?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de Minister aan het einde van dit jaar de uitkomsten van dit onderzoek verwacht. Op welke termijn gaan die uitkomsten ertoe leiden dat de ontwikkeling van het applicatielandschap bij DUO op orde komt?

DUO heeft het team versterkt op het gebied van testen en kwaliteit in het algemeen. Begrijpen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie goed dat er is afgezien van inhuur van externe adviseurs? Dat zouden deze leden toejuichen, want zij willen dat de overheid fors gaat investeren in de eigen kunde en kennis en zich zo minder afhankelijk maakt van consultants en externe inhuur, door actief te handhaven op de norm dat maximaal 10% van de personeelsuitgaven naar externe inhuur mag gaan. Deelt de Minister deze visie?

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief over de reactie op het BIT-advies vervolgonderzoek project Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging en de antwoorden op de schriftelijke vragen¹ van het lid Van der Woude over deze brief. Deze leden maken zich nog steeds zorgen over de voortgang van het IT-project en de oplopende kosten als gevolg van het moeten onderhouden van twee bestaande systemen en het moeten ontwikkelen van een derde systeem. Zij hebben nog enkele aanvullende vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat een extern bureau is ingeschakeld voor een analyse en oplossingsrichtingen. Is deze analyse inmiddels gemaakt? Zo ja, kan de Minister deze analyse met de Kamer delen? Zo nee, wanneer wordt deze analyse verwacht? Is in deze analyse ook een inschatting gemaakt van de verwachte extra looptijd en kosten?

De leden van de VVD-fractie lezen in het BIT-advies dat DUO zelf niet geconcludeerd heeft dat de planning niet gehaald kon worden en het budget ontoereikend was. Hoe waardeert de Minister deze constatering? Hoe wordt voorkomen dat dit in de toekomst opnieuw gebeurt? Ook schrijft het Adviescollege dat nog acht jaar nodig zal zijn voor de ontwikkeling van het proces bekostiging. Wat betekent dat voor de continuïteit van de dienstverlening, gezien kennis schaars is en onderhoud van het huidige systeem nu al steeds complexer wordt?

Tenslotte vernemen de leden van de VVD-fractie graag nog een reactie op de analyse van het adviescollege dat het aantal ervaren ontwikkelaars dat werkt met Blueriq klein is. Vindt de Minister dat een risico voor de continuïteit van het nieuwe IT-systeem in de toekomst?

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie op het BIT-advies vervolgonderzoek project Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging. Deze leden spreken hun waardering uit voor alle betrokkenen die zich inzetten voor het verbeteren van het applicatielandschap van DUO. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de D66-fractie lezen dat een externe partij onderzoek uitvoert naar de verdere ontwikkeling van het applicatielandschap bij DUO en daarbij alle mogelijkheden openhoudt: terug naar het oude systeem, doorgaan met Blueriq én mogelijke alternatieven. Deze leden vragen de Minister of dit onderzoek zich beperkt tot specifieke onderwijssectoren. Daarnaast vragen de leden of de Minister en DUO het Adviescollege zullen betrekken bij de keuze die zij op basis van het onderzoek zullen maken.

¹ Aanhangsel Handelingen II, 2023–2024, nr. 400.

Voor de leden voor D66-fractie staat de continuïteit van de bekostiging voorop. Deze leden lezen dat de vernieuwing van het IT-bekostigings-systeem in de sector po² gepauzeerd is op basis van de adviezen van het Adviescollege. Zij lezen daarnaast dat DUO moeite heeft met het vinden van medewerkers met de juiste kennis en kunde op de IT-afdeling. Zij vragen de Minister daarom of DUO voldoende capaciteit heeft om twee systemen naast elkaar te beheren en onderhouden.

De leden van de D66-fractie lezen dat DUO in het kader van het personeelstekort investeert in het opleiden van medewerkers, onder andere via het inzetten van de Blueriq academy. Deze leden vragen of dit ertoe leidt dat medewerkers beter in staat zullen zijn om een onafhankelijke afweging te maken op het gebied van inkoop en doorontwikkeling van het applicatielandschap. De leden vragen welke andere stappen DUO zet om dit personeelstekort op te lossen.

Inbreng van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de reactie op het BIT-advies vervolgonderzoek project Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging, evenals de reactie van de Minister. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de BBB-fractie lezen dat de verdere ontwikkeling van het nieuwe systeem voor de sector po is gepauzeerd. Ook lezen deze leden dat DUO investeert in het oude systeem om dit geschikt te houden als terugvaloptie voor po en die onderdelen die nog niet geïmplementeerd zijn voor de andere sectoren. DUO is bezig met het wegwerken van hacktest-, security- en ADR³-bevindingen, en het up-to-date brengen van programmaversies. De leden vragen op welke termijn de verdere ontwikkeling voor het nieuwe systeem voor po weer wordt opgepakt.

Ten slotte lezen de leden van de BBB-fractie dat er in overleg met het Adviescollege een geschikt moment voor een vervolgonderzoek wordt bepaald. De leden vragen op welke termijn dit vervolgonderzoek zal plaatsvinden.

II Reactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Allereerst dank voor de vragen over het IT-traject Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging en mijn reactie op het vervolgonderzoek door het Adviescollege ICT-toetsing. Het Adviescollege adviseerde in haar BIT-advies onderzoek te doen naar vervolgsценario's voor het IT-traject. Zoals gemeld in mijn reactie op het BIT-advies en in de derde voortgangsbrief⁴ heb ik dat advies opgevolgd. Op dit moment is DUO samen met een externe partij bezig met een onderzoek naar vervolgsценario's voor het IT-traject. Het IT-traject is gepauzeerd en in heroriëntatie. De eerste fase van de heroriëntatie is afgerond en is beoordeeld door het Adviescollege. Het is mijn streven om tegelijkertijd met deze brief de resultaten van de eerste fase van de heroriëntatie en de beoordeling door het Adviescollege met u te delen via de 4^e voortgangsbrief van de toegezegde halfjaarlijkse voortgangsbrieven.

Eén van de uitkomsten van de heroriëntatie is dat DUO nog tot de zomer tijd nodig heeft voor de tweede fase van de heroriëntatie: het opstellen van een gedetailleerd ontwerp met daarinbinnen technologiekeuzes, zoals

² po: primair onderwijs

³ ADR: Auditdienst Rijk

⁴ Kamerbrief 26 643, nr. 1108

het Adviescollege adviseerde. Ook deze tweede fase van de heroriëntatie wil ik graag aan het Adviescollege voorleggen ter beoordeling. De beoordeling door het Adviescollege deel ik vervolgens met uw Kamer in de herfst 2024. Dan zal ik ook antwoorden geven op de vragen van de leden van de fracties die gaan over het vervolg, de planning en de kosten van de vernieuwing van het bekostigingssysteem.

Hierbij ga ik per fractie in op de gestelde vragen.

Antwoord op de vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie beschouwen de ICT-systemen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) als een zaak die helemaal dienstbaar moet zijn aan de uitvoering van het onderwijs, waarbij onderwijsgeld zo doelmatig en doeltreffend mogelijk wordt besteed. Deelt de Minister deze visie?

Ja, ik deel die visie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat DUO het calculatiemodel voor beheer en onderhoud herijkt met als doel om achterstalligheid te voorkomen, zoals was ontstaan bij het oude componentenlandschap. Kan de Minister toelichten waarop hij zijn vertrouwen baseert dat het nieuwe calculatiemodel voortaan achterstalligheid zal voorkómen?

De applicaties die de afdelingen binnen DUO gebruiken voor het uitvoeren van b.v. de studiefinanciering en bekostiging maken allemaal weer gebruik van generieke IT-diensten van de ICT-afdeling van DUO. Denk daarbij aan servers, netwerken, platformen en ontwikkeltools. De kosten van die generieke IT-diensten zijn in beeld. Sinds 2023 wordt binnen DUO gewerkt met een «calculatiemodel IT-Diensten». Daarmee kunnen de kosten voor die generieke IT-diensten via toerekeningsleutels ook worden toebedeeld aan de interne afnemers. Zo is er niet alleen beter inzicht in kosten van die generieke IT-diensten, maar ook in de integrale kosten van de applicaties die gebruikt worden in de uitvoering van de OCW regelgeving. Een integraal beeld van de kosten voor beheer en onderhoud, ook van de benodigde generieke IT-diensten, draagt bij aan een optimale en tijdige besluitvorming door het management over het al dan niet moderniseren of vervangen van ICT-systemen. Die besluitvorming is onderdeel van het Life Cycle Management proces (LCM) van IT-systemen. Dat LCM-proces bij DUO is volwassen en wordt in de Rijksbrede Handreiking Verantwoord Vernieuwen⁵ diverse keren als inspirerend voorbeeld genoemd. Gecompleteerd met de nauwkeurige kosteninschatting van systemen geeft mij dit vertrouwen dat DUO achterstalligheid in het beheer en onderhoud van ICT-systemen kan voorkomen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat continuïteit van de dienstverlening bij DUO altijd de hoogste prioriteit heeft en dat DUO investeert in het oude systeem om dit geschikt te houden als terugval-optie voor primair onderwijs en onderdelen die nog niet zijn geïmplementeerd voor de andere sectoren. Kan de Minister uitsluiten dat tekortkomingen van het nieuwe systeem bij de complexiteit van het onderwijsbestel en de regelgeving weer gaan leiden tot nieuwe verträgen? Zo nee, moet er dan weer een nieuw advies komen teneinde de boel alsnog vlot te trekken?

⁵ Zie <https://www.digitaleoverheid.nl/document/handreiking-verantwoord-vernieuwen/>

DUO is zich zeer bewust van het bij de uitvoering van de bekostiging kunnen accommoderen van beleidswijzigingen. Daarom streeft DUO naar een modern, eenvoudig en flexibel IT-landschap om tijdig in te kunnen spelen op beleidswijzigingen. In de keuze voor een vervolgsценario is dit een belangrijk afwegingscriterium.

DUO heeft het team versterkt op het gebied van testen en kwaliteit in het algemeen. Begrijpen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie goed dat er is afgezien van inhuur van externe adviseurs? Dat zouden deze leden toejuichen, want zij willen dat de overheid fors gaat investeren in de eigen kunde en kennis en zich zo minder afhankelijk maakt van consultants en externe inhuur, door actief te handhaven op de norm dat maximaal 10% van de personeelsuitgaven naar externe inhuur mag gaan. Deelt de Minister deze visie?

DUO zet actief in op aantrekkelijk werkgeverschap in de komende jaren om voldoende mensen aan te kunnen blijven trekken. Mede gezien de arbeidsmarkt voor automatiseringspersoneel is daar bij DUO een goede balans gevonden. Een aanzienlijk deel van de externe inhuur DUO-breed betreft automatiseringspersoneel ten behoeve van het projectenportfolio voor het realiseren van (tijdelijke) veranderopdrachten en beleidswijzigingen. Gelet op de benodigde flexibiliteit, met name op het gebied van actuele kennis en vaardigheden, ten behoeve van het veranderportfolio, is een zekere mate van externe inhuur passend.

Antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie lezen in het BIT-advies dat DUO zelf niet geconcludeerd heeft dat de planning niet gehaald kon worden en het budget ontoereikend was. Hoe waardeert de Minister deze constatering? Hoe wordt voorkomen dat dit in de toekomst opnieuw gebeurt? Ook schrijft het Adviescollege dat nog acht jaar nodig zal zijn voor de ontwikkeling van het proces bekostiging. Wat betekent dat voor de continuïteit van de dienstverlening, gezien kennis schaars is en onderhoud van het huidige systeem nu al steeds complexer wordt?

DUO herkent en erkent dat de planning beter bewaakt moet worden. Daarvoor zijn DUO breed extra maatregelen genomen via het Verbetplan⁶ waarop het programma DAB is aangesloten. Hiermee wordt voorkomen dat afwijkingen te laat worden gesignaleerd.

In de zomer heeft DUO een eigen inschatting gemaakt van de hoeveelheid werk die nog moest worden uitgevoerd. Uit die analyse is naar voren gekomen dat er inderdaad sprake is van uitloop van de planning en ook van extra kosten, maar niet de acht jaar die het Adviescollege noemt in het advies. Het Adviescollege heeft het oude systeem als leidraad genomen voor de te herbouwen functionaliteit voor het onderdeel bekostigen. DUO was van mening dat herbouw niet voor alles nodig was, omdat Blueriq die functionaliteit al bevatte. Het onderzoek naar vervolgsценario's voor de vernieuwing van de bekostigingssystemen moet leiden tot de keuze voor een scenario inclusief een herijking van gemoeide kosten en doorlooptijd.

De continuïteit van de bekostiging staat altijd voorop en er is ook geen risico dat deze continuïteit niet meer geborgd is.

⁶ Zie daarvoor de voortgangsrapportages Kamerstukken 26 643, nr. 1108, 26 643, nr. 1040 en 26 643, nr. 946

Tenslotte vernemen de leden van de VVD-fractie graag nog een reactie op de analyse van het adviescollege dat het aantal ervaren ontwikkelaars dat werkt met Blueriq klein is. Vindt de Minister dat een risico voor de continuïteit van het nieuwe IT-systeem in de toekomst?

Voor het verwerven van Blueriq-kennis wordt ingezet op het opbouwen van interne kennis, in samenwerking met leveranciers én collega-uitvoeringsorganisaties. De Blueriq-academy is inmiddels gestart met drie uitvoeringsorganisaties. DUO kan daar nu al opleidingen volgen of organiseren. Daarnaast wordt ook gesproken over resources, beschikbaarheid en planningen. Daarmee ben ik van mening dat kennis en kunde geborgd is. Zie ook mijn derde voortgangsbrief over het IT-traject⁷.

Antwoorden op de vragen van de leden van de D66-fractie

Deze leden vragen de Minister of dit onderzoek zich beperkt tot specifieke onderwijssectoren.

Het onderzoek van vervolgsценario's voor het bekostigingssysteem betreft alle onderwijssectoren.

Voor de leden voor D66-fractie staat de continuïteit van de bekostiging voorop. Deze leden lezen dat de vernieuwing van het IT-bekostigingssysteem in de sector po⁸ gepauzeerd is op basis van de adviezen van het Adviescollege. Zij lezen daarnaast dat DUO moeite heeft met het vinden van medewerkers met de juiste kennis en kunde op de IT-afdeling. Zij vragen de Minister daarom of DUO voldoende capaciteit heeft om twee systemen naast elkaar te beheren en onderhouden.

DUO heeft voldoende capaciteit om de twee systemen operationeel te houden. DUO wil de complexiteit beperken door zo kort mogelijk in transitie tussen oude en het nieuwe ICT systemen te zijn. Het tweede deel van de heroriëntatie geeft uitsluitsel over het meest geschikte vervolgsценario en de implicaties.

De leden van de D66-fractie lezen dat DUO in het kader van het personeelstekort investeert in het opleiden van medewerkers, onder andere via het inzetten van de Blueriq academy. Deze leden vragen of dit ertoe leidt dat medewerkers beter in staat zullen zijn om een onafhankelijke afweging te maken op het gebied van inkoop en doorontwikkeling van het applicatielandschap. De leden vragen welke andere stappen DUO zet om dit personeelstekort op te lossen.

DUO heeft strategische en tactische processen waarmee onderbouwde keuzes voor de inzet van ICT-technologie en applicaties worden gemaakt. Waarbij ook nadrukkelijk de beheersbaarheid en of het goed past in het ICT-landschap wordt meegenomen. Ontwikkel-teams zijn multidisciplinair. DUO gebruikt meerdere technologieën naast Blueriq. De werkgroep die DUO adviseert over de toekomstige technologie is ook multidisciplinair. De medewerkers die opgeleid zijn in Blueriq technologie zijn wel betrokken bij adviezen over technologiekeuzes, maar zijn niet bepalend. Zie inzake het DUO personeelsbeleid mijn beantwoording van de vorige vraag.

⁷ Kamerstuk 26 643, nr. 1108

⁸ po: primair onderwijs

Antwoorden op de vragen van de BBB-fractie

Ten slotte lezen de leden van de BBB-fractie dat er in overleg met het Adviescollege een geschikt moment voor een vervolgonderzoek wordt bepaald. De leden vragen op welke termijn dit vervolgonderzoek zal plaatsvinden.

De eerste fase van de heroriëntatie van het IT-traject is beoordeeld door het Adviescollege. Hun beoordeling deel ik binnenkort met u via mijn vierde voortgangsbrief. DUO verwacht de gehele heroriëntatie voor de zomer af te ronden. Ook dat tweede deel van de heroriëntatie leg ik voor aan het Adviescollege. Op basis van het gekozen vervolgsce­nario en de beoordeling door het Adviescollege (herfst van 2024) vindt overleg plaats met het Adviescollege over hun verdere betrokkenheid bij het IT-traject.