

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
de minister, mevrouw dr. M. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Bureau ICT-Toetsing

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk

Uw kenmerk

Datum 25 april 2016
Betreft BIT-advies voor het programma "Doorontwikkelen BRON"

Geachte mevrouw Bussemaker,

U heeft het BIT verzocht een toets uit te voeren op het programma "Doorontwikkelen Basisregistraties Onderwijs" (DBRON). Dit programma is erop gericht om een aantal vernieuwingen die al zijn gerealiseerd voor het hoger onderwijs nu ook door te voeren in het MBO, PO, VO, de Open Universiteit en de niet-bekostigde instellingen. DBRON richt zich op:

- het vernieuwen en moderniseren van de informatie-uitwisseling tussen de onderwijsinstellingen, DUO en de Onderwijsinspectie;
- het vernieuwen van geautomatiseerde systemen van DUO en het uitbreiden en verrijken van de onderwijsregisters (zgn. basisregistraties);
- het ontwikkelen en leveren van informatiediensten door DUO aan de onderwijssectoren en de Onderwijsinspectie.

Het programma startte in januari 2015; volgens plan zullen de laatste projecten in 2020 afgerond zijn. De begrote kosten voor het programma bedragen € 80 mln. DBRON is opgedeeld in jaartranches waarin steeds een aantal projecten gelijktijdig wordt uitgevoerd. Opdrachtgevers zijn de DG Hoger onderwijs, Beroeps- en Wetenschap en Emancipatie (DG HBWE), de heer drs. J.H. (Hans) Schutte en de DG Primair en Voortgezet Onderwijs (DG PV), mevrouw mr. A. (Alida) Oppers.

Wij hebben ons in deze toets gericht op het trancheplan 2016. De kosten hiervan zijn geraamd op € 12,2 mln. De kern van dit plan wordt gevormd door twee projecten voor de sector MBO die in januari 2017 dienen te zijn afgerond:

- MBO Inwinnen. Dit betreft de herbouw van de registers Onderwijsdeelname en Onderwijsresultaten, en het mogelijk maken van realtime data-uitwisseling tussen de onderwijsinstellingen en DUO.
- MBO Bekostigen. Dit project zorgt ervoor dat de MBO-instellingen sneller ("near-realtime") en vollediger inzicht krijgen in de bekostiging die zij van DUO kunnen verwachten. De berekening van de bekostiging zal tot op het individu herleidbaar zijn met als basis individuele inschrijvingen en diploma's.

Verder hebben we op basis van de analyse van het trancheplan 2016 een aantal aandachtspunten geformuleerd die betrekking hebben op de volgende tranches

van het programma. Wij hebben de projectdocumentatie bestudeerd en we hebben gesproken met betrokkenen. Wij danken alle personen die we hebben gesproken voor hun openheid en constructieve inbreng.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Het BIT acht de kans groot dat de projecten van DBRON MBO¹ in hun huidige opzet slagen. Het programma realiseert concrete resultaten voor de instellingen, DUO en de Onderwijsinspectie. De gekozen fasering maakt het programma beheersbaar en de sturing binnen DUO en in de keten werkt naar behoren. De gekozen aanpak zorgt bovendien voor een breed draagvlak bij de instellingen. Wel signaleren wij nog een risico bij het onderdeel Bekostiging dat tot vertraging kan leiden bij de invoering. De volgende tranches van het programma zullen gericht zijn op de sectoren VO en PO. Wij signaleren een aantal aandachtspunten die de slaagkans van deze tranches negatief kunnen beïnvloeden en adviseren de inhoud van het programma en de aanpak voor VO en PO bij te stellen.

Hieronder lichten wij onze analyse en adviezen toe.

KANS GROOT DAT DBRON MBO SLAGT – ENIGE ZORG BIJ VERVOLG

Wij achten de kans groot dat de projecten van DBRON MBO in hun huidige opzet slagen. De fasering in tranches draagt bij aan de beheersbaarheid en de sturing intern OCW/DUO en naar de keten functioneert goed. De gekozen aanpak, waarbij de instellingen nadrukkelijk worden betrokken bij de uitwerking, leidt tot een breed draagvlak bij de MBO-instellingen. Deze aanpak heeft al eerder tot een succesvolle implementatie geleid in het HO. De projecten leveren de instellingen en de Onderwijsinspectie een verbetering van de informatievoorziening en een aantoonbare vermindering van administratieve lasten op. DUO zelf realiseert efficiencyvoordelen in de uitvoering en komt tot uitfasering van verouderde ICT-systemen.

Wij zien nog wel twee risico's voor het slagen van DBRON MBO.

1. Planning ontwikkeling onderdeel bekostigen staat onder druk

Er is de afgelopen maanden vertraging ontstaan bij de ontwikkeling van de functionaliteit voor bekostigen. Deze vertraging is mede veroorzaakt door te beperkte analysecapaciteit en beschikbaarheid van test- en ontwikkelfaciliteiten. Het programmamanagement heeft hierop ingegrepen door de beschikbare analysecapaciteit te vergroten en de test- en ontwikkelfaciliteiten uit te breiden. Herplanning heeft uitgewezen dat afronding van het onderdeel Bekostigen vóór eind 2016 mogelijk is. Wij houden er echter rekening mee dat nieuwe tegenvallers tot uitstel van invoering kunnen leiden. Het programmamanagement werkt op dit moment aan fall back scenario's voor het geval zich nieuwe tegenvallers voordoen.

¹

In dit advies adresseren we de MBO-projecten in het trancheplan 2016 als DBRON MBO (Doorontwikkeling BRON voor het MBO).

2. Concreet plan voor realisatie van baten DUO ontbreekt

De business case die is opgesteld voor DUO laat twee soorten baten zien: efficiëncyvoordelen in de informatieverwerking en baten als gevolg van de uitfasering van oude systemen (legacy). Een concreet plan voor het behalen van deze baten ontbreekt echter. De baten door uitfasering van de bestaande systemen kunnen bovendien pas aan het einde van het programma worden gerealiseerd, omdat de systemen pas kunnen worden uitgezet als het programma voor alle sectoren is afgerond.

Voor de volgende tranches van het programma DBRON zien wij een aantal aandachtspunten.

3. Meerjarige financiering voor volgende fasen (vanaf 2017) is nog niet rond

Het programma loopt tot en met 2020. De financiering van het programma voor de sectoren PO en VO vanaf 2017 en verder is echter nog niet rond. Een voorstel om beleidsgelden in te zetten heeft nog geen groen licht gekregen vanuit Wonen & Rijksdienst en Financiën. Het alternatief, verder temporiseren van het programma, houdt het risico in van verlies van draagvlak bij het veld en het weglopen van kennis uit het programma. Als gekozen wordt voor temporiseren, kan bovendien een deel van de becijferde baten pas later worden gerealiseerd.

4. Aanpassing van de aanpak nodig voor VO en PO

Het programmaplan gaat er van uit dat de aanpak voor BRON HO en BRON MBO opnieuw kan worden gehanteerd bij het VO en PO. Wij vinden echter dat de aanpak op onderdelen zal moeten worden aangepast. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste is het aantal instellingen in het VO en PO (645 resp. 7.261) vele malen groter dan in het HO en MBO (46 resp. 57). Ook zijn sectorale samenwerkingsverbanden, zoals Studielink in het HO en saMBO-ICT in het MBO, in het PO en VO niet of minder voorhanden. Dit maakt dat in deze sectoren vraagbundeling en afstemming veel lastiger zijn te organiseren.

In de tweede plaats is het te bereiken efficiencyvoordeel voor PO- en VO-instellingen beperkter dan in het MBO, waardoor het lastiger zal zijn om in deze sectoren draagvlak te creëren. Dit wordt veroorzaakt doordat DBRON voor deze sectoren een aantal tijdelijke voorzieningen creëert, waardoor de informatievoorziening van instellingen nu al verbeterd is. In het PO is bovendien al een vorm van elektronische gegevensoverdracht geïmplementeerd.

5. Aanpassingen administratieve software lastig te realiseren

Om alle voordelen van DBRON voor de instellingen te kunnen realiseren zijn aanzienlijke aanpassingen nodig in de administratieve software die door de instellingen wordt gebruikt. Met leveranciers van deze software zijn veelal alleen contractuele afspraken gemaakt om softwareaanpassingen uit te voeren als gevolg van wetswijzigingen. De financiële prikkels voor softwareleveranciers om meer dan de wettelijke aanpassingen te doen zijn klein. Voor individuele instellingen is het bovendien lastig om hierover afspraken te maken met hun leveranciers en de organisatiegraad binnen de sectoren VO en PO is laag.

ADVIES

Teneinde de slaagkans van DBRON MBO te maximaliseren adviseren wij het volgende.

1. Houd versterkte dijkbewaking rond deelproject Bekostiging in stand

Bewaak vanuit het programma nadrukkelijk de maatregelen die genomen zijn om het deelproject bekostiging te versnellen. Overweeg mogelijk aanvullende maatregelen. Maak de geformuleerde terugvalscenario's zo snel mogelijk concreet en toepasbaar voor het geval onderdelen van het project niet tijdig gereed zijn.

2. Maak een plan voor de realisatie van de baten voor DUO

Beschrijf hoe de baten voor DUO die zijn beschreven in de business case gerealiseerd gaan worden. Benoem welke systemen aan het einde van het programma DBRON worden uitgezet en welke besparingen daarmee samenhangen. Stel expliciet vast op welk moment dat volgens de huidige planning kan en wie daarvoor verantwoordelijk is.

Breng de baten als gevolg van efficiencyvoordelen in de informatieverwerking binnen DUO in kaart. Stuur op de realisatie en benoem ook hiervoor een intern verantwoordelijke.

Voor het vervolg van het programma, ná de tweede tranche, adviseren wij:

3. Creëer snel duidelijkheid over financiering rest programma

Rond de gesprekken met BZK en Financiën over de financiering van het vervolgt traject zo snel mogelijk af. Formaliseer de afspraken bij de Voorjaarsnota. Neem bovendien tijdig met de sectoren een besluit over de (mede)financiering van de resterende onderdelen van het programma.

4. Stel mét sectoren inhoud en aanpak programma voor VO en PO bij

Stel met de sectoren VO en PO vast of de inhoudelijke agenda voor deze sectoren uit 2015 nog actueel is. Stel deze zo nodig bij en benoem welke concrete baten de komende jaren kunnen worden gerealiseerd voor PO en VO. Werk op basis daarvan, met in achtneming van de beschikbare financiële middelen, de inhoud van de vervolgotranches in het programma DBRON uit.

Kies daarbij een aanpak die de sectoren in staat stelt hun eisen en wensen te bundelen, rekening houdend met het grote aantal instellingen en de beperktere

organisatiegraad. Houd in de aanpak expliciet rekening met de mogelijkheden voor het uitfaseren van legacy-systemen bij DUO.

5. Bevorder afspraken tussen instellingen en leveranciers over aanpassing van administratieve software

Bevorder vanuit OCW dat er afspraken worden gemaakt tussen de instellingen in de verschillende sectoren en de softwareleveranciers over de aanpassing van de administratieve software. Stel daartoe samen met de sectoren en de leveranciers een roadmap op voor de doorontwikkeling van de verschillende pakketten en stimuleer dat op basis daarvan afspraken worden gemaakt tussen de instellingen en de leveranciers.

Met de meeste hoogachting,
Namens het Bureau ICT-toetsing,

Hans Wanders
CIO Rijk