

Vergaderjaar 2019–2020

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2019

Afgelopen voorjaar heeft het Ministerie van OCW in samenwerking met het Ministerie van Financiën een agentschapsdoorlichting uitgevoerd van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). In deze brief blik ik kort terug op de doorlichting. Tevens bied ik u hierbij het rapport van de doorlichting aan¹.

Tijdens het AO over de voorinvesteringen van 15 mei jl. (Kamerstuk 31 288, nr. 745) heb ik uw Kamer toegezegd om helder inzichtelijk te maken waarom er nu sprake is van urgentie met betrekking tot het onderhoud en de vervanging van ICT-systemen bij DUO. Met deze brief informeer ik u over het belang van een up to date systeemlandschap en de noodzaak van investeringen daarin. Daarbij ga ik nader in op de risico's en benodigde investeringen op de diverse uitvoeringsterreinen van DUO. Daarmee geef ik uitvoering aan de motie van de leden Van der Molen en Westerveld om gedetailleerd inzicht te geven in de problematiek bij DUO².

Tevens schets ik in deze brief de gevolgen voor de implementatie van nieuw beleid en met name de versnelde inzet van studievoorschotvouchers. Daarmee reageer ik op de motie van de leden Van der Molen en Westerveld om de studievoorschotvouchers beschikbaar te maken na het behalen van de wo-bachelor en gelijk inzetbaar te maken voor een wo-master³.

Ik eindig deze brief met de inzet van OCW en DUO op het traject Werk aan Uitvoering. Het belang van de uitvoering voor het functioneren van de overheid wordt ook door uw Kamer erkend als een voorwaarde voor publiek vertrouwen. Dit blijkt onder andere uit de door de Tweede Kamer bij de Algemene Politieke Beschouwingen aangenomen motie van het lid

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 31 288, nr. 735

³ Kamerstuk 31 288, nr. 736

Doorlichting DUO

Afgelopen voorjaar heb ik samen met de Minister van Financiën een agentschapsdoorlichting van DUO uitgevoerd. Dit heeft ertoe geleid dat er extra middelen aan DUO beschikbaar zijn gesteld.

Het is gebruikelijk om tenminste elke 5 jaar een dergelijke doorlichting uit te voeren. Deze doorlichting is met een jaar vervroegd. Reden hiervoor waren signalen over de druk op de continuïteit van de dienstverlening door DUO. Mede gezien de situatie bij andere grote uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid hebben de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en ik besloten onze verantwoordelijkheid te nemen om op grond van een gezamenlijke doorlichting tijdig te kunnen handelen.

De doorlichting is uitgevoerd in een situatie waarbij DUO als organisatie sterk in ontwikkeling is. Het doorlichtingsrapport concludeert dat de ingezette organisatieontwikkeling bij DUO de goede richting heeft. OCW en DUO herkennen deze conclusie. De transitie is een meerjarig proces dat van invloed is op de sturingsrelatie tussen het bestuursdepartement en DUO, de sturing binnen DUO en de financiering. Er volgt in de rapportage een aantal aanbevelingen om de noodzakelijke transitie te doen slagen. Ik heb met DUO afgesproken dat opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport. DUO heeft, gegeven de complexiteit van de organisatie, aangegeven de periode tot eind 2020 nodig te hebben om de implementatie van de aanbevelingen helemaal af te ronden.

Systeemlandschap DUO

DUO is cruciaal voor de uitvoering van het onderwijsbeleid van OCW. Dit betreft onder andere het uitbetalen van bekostiging aan de scholen, de maandelijkse betalingen aan studenten én het innen van studieschulden, en het organiseren van examens. Op diverse terreinen werkt DUO ook voor andere opdrachtgevers, zoals bijvoorbeeld voor het Ministerie van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Net als bij veel andere uitvoeringsorganisaties ligt er bij DUO een forse uitdaging om het ICT-landschap actueel te houden en flexibel te maken. Om de dienstverlening op het gewenste niveau te houden, beheert en onderhoudt DUO een groot aantal applicaties en ICT-systemen. Er zijn op dit moment 440 applicaties nodig om de ruim 40 wettelijke taken uit te voeren.

De toenemende snelheid van technologische ontwikkelingen en de veranderende wensen van de maatschappij vragen om een steeds hogere snelheid van veranderingen in ICT-systemen. Het applicatie- en systeemlandschap anno 2019 is het resultaat van bijna 40 jaar digitaliseren van de werkprocessen die de wettelijke taken, die DUO uitvoert, ondersteunen. Door de grootte en complexiteit van dit systeemlandschap met allerlei subsystemen zijn beleidsaanpassingen of de werkzaamheden voor het herstellen van fouten ingewikkeld en duur. De applicaties en systemen variëren zowel in leeftijd, onderhoudbaarheid en marktconformiteit qua gebruikte technologie. Een groot aantal in het verleden ontwikkelde applicaties is inmiddels sterk verouderd, waardoor niet alle software meer wordt ondersteund en uitval kan optreden. Kennis en ondersteuning is schaars binnen DUO en op de externe arbeidsmarkt, waardoor vacatures lastig in te vullen zijn en (te) grote afhankelijkheid bestaat van externe inhuur.

Om te voorkomen dat de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komt is – naast beheer en onderhoud – een beheerste vervanging van

verouderde delen noodzakelijk. Een deel van het landschap is in de afgelopen jaren vervangen met behulp van de investeringen langs programma's als Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) en Doorontwikkelingen Bron. Een groot deel moet de komende jaren evenwel nog vervangen worden. Met de doorlichting en een door DUO uitgevoerde risicoanalyse is in kaart gebracht welke vervangingen moeten plaatsvinden om te voorkomen dat de continuïteit in het geding komt.

Om de continuïteit van de dienstverlening te borgen, gaat DUO de komende jaren toewerken naar een simpeler en kleiner applicatie- en systeemlandschap. Kijkend naar de actuele stand en trends in de toepassing van technologie zet DUO in op het gebruiken van een beperkter aantal ICT-systemen met meer standaard softwarecomponenten. Ook wordt het steeds meer noodzakelijk om bij nieuwe wetgeving de gevolgen voor de uitvoering mee te laten wegen in het tijdspad van de invoering en/of het aantal uitvoeringsmodaliteiten te beperken.

Systeemonderhoud (Lifecycle Management – LCM)

DUO bevindt zich in een transitie van een organisatie met een complex systeemlandschap naar een meer wendbare ICT-gedreven organisatie, waarin onderhoud en vervanging structureel worden geborgd via «Lifecycle Management» (LCM)⁴. Met een gestandaardiseerd proces van LCM wordt de inhoud, agenda en prioriteitstelling van de vervanging van het hele DUO ICT-landschap in kaart gebracht.

Het belangrijkste element in de afweging van prioriteiten is de risicoanalyse op potentiële verstoring van de dienstverlening en de impact daarvan op de samenleving. Denk daarbij aan de kans dat de maandelijkse bekostiging aan onderwijsinstellingen niet lukt, waardoor de lerarsalarissen niet uitbetaald kunnen worden. Andere elementen die meespelen zijn de ouderdom van het systeem en de mate waarin een probleem binnen het systeem nog op te lossen is. In de afweging speelt ook mee in hoeverre een systeem nog voldoet of kan gaan voldoen aan regels rondom privacy en informatiebeveiliging.

Het goed verankeren van LCM binnen DUO vergt een andere wijze van financiering. De afgelopen jaren zijn de problemen rond onderhoud en vervanging zoveel mogelijk opgelost door incidentele investeringen, door het herbestemmen van middelen binnen de DUO-begroting en het verhogen van de productiviteit bij DUO. Er moet een omslag plaatsvinden van (langlopende, incidentele) projectmatige financiering (zoals met PVS) naar structurele financiering, gegeven keuzes die in het kader van het reguliere begrotingsproces worden gemaakt. Op basis van de financiële kaders, het afwegingskader in de ICT-strategie en de maakbaarheid bij DUO binnen de diverse domeinen wordt elk jaar – maar wel in meerjarig perspectief – gekeken welke systemen de komende jaren moeten worden vervangen. Daarover worden via de reguliere planning en control cyclus tussen DUO en OCW sluitende afspraken en rapportages gemaakt.

Benodigde vervangingsinspanning

DUO heeft een tienjarige (budget-)berekening gemaakt op basis van rekenkundige uren die nodig zijn voor het gefaseerd vervangen van het

⁴ «Lifecycle management» is een methodiek waarbij op objectieveerbare wijze – en met externe validatie – de verwachte lifecycle van de IT-infrastructuur en applicaties wordt vastgesteld met als oogmerk verwacht onderhoud en beheer en verwachte technische en functionele levensduur vast te stellen en daarop een meerjarenplanning van beheer, onderhoud en vervanging te bouwen.

totale ICT-landschap van DUO. Zoals gezegd is de ambitie om het ICT-landschap kleiner en flexibeler te maken. Deels door het vervangen van maatwerk door standaardoplossingen, maar ook door slim bundelen van vervangingen of hergebruik van reeds ontwikkelde maatwerkonderdelen. Dit kleiner landschap resulteert ook in een langzame afname van de groei van onderhoudskosten. Deze zijn namelijk gerelateerd aan de omvang van het landschap. Zonder het planmatig vervangen van systemen en applicaties zou het benodigde onderhoudsbudget verdubbelen.

Om de portfolio hanteerbaar en maakbaar voor DUO te houden, is het aantal uur per jaar gemaximaliseerd op 500.000 over een periode van 10 jaar. Vanwege een overvolle portfolio was het niet mogelijk om in 2019 ruimte te vinden voor 500.000 uur. In 2019 is daarom gestart met 350.000 uur. In 2020 zal dit circa 425.000 uur zijn en vanaf 2021 zal elk jaar circa 500.000 uur worden aangewend voor het vervangen, opruimen en moderniseren van het totale ICT-landschap.

Budgettaire investeringen

In de tweede suppletore begrotingswet 2018 is reeds gemeld dat er sprake was van een tegenvaller op de begroting van DUO, vanwege de extra inspanningen op het terrein van dienstverlening en als gevolg van extra beheer en onderhoud aan ICT-systemen. Om te voorkomen dat DUO een negatief eigen vermogen zou ontwikkelen, is de bijdrage aan het agentschap DUO vanuit OCW in 2018 met € 12,8 miljoen verhoogd.

In de Voorjaarsnota 2019 (Kamerstuk 35 210, nr. 1) is uw Kamer vervolgens geïnformeerd over de omvang en dekking van de structurele problematiek. Uit de doorlichting van DUO is gebleken dat er sprake is van onderhoud- en vervangingsproblematiek oplopend tot structureel € 49,1 miljoen. De benodigde middelen zijn aan DUO beschikbaar gesteld. Een deel van deze middelen staat nog geparkeerd op de begroting OCW (€ 4 miljoen in 2021 oplopend tot € 13,8 miljoen in 2024). De ordentelijke implementatie van de aanbevelingen uit de doorlichting is voorwaardelijk voor het aanwenden van de gereserveerde middelen. Met deze middelen wordt DUO in de gelegenheid gesteld uitvoering te geven aan de noodzakelijke onderhouds- en vervangingsinvesteringen ter borging van de continuïteit van de dienstverlening. Dit sluit ook aan bij de aanbeveling uit de agentschaps-doorlichting 2015 om investeringen in ICT te activeren en in te bedden in een systeem van LCM. Met de extra middelen is DUO in staat op beheerste wijze, met de focus op behoud van personeel (intern en extern) en sturing, een stabiele uitvoering van de taken te borgen. Hieronder ga ik nader in op de noodzaak van de investering bij de verschillende uitvoeringsterreinen van DUO.

Risico's en investeringen uitvoeringsterreinen

Er zijn samengevat drie domeinen bij DUO waaronder alle wettelijke taken voor OCW te clusteren zijn: studiefinanciering, bekostiging onderwijsinstellingen en examens. Daarnaast is er een generiek onderdeel dat algemene diensten, zoals ICT-ondersteuning en onderwijsgegevens levert aan de drie hoofdprocessen. In de bijlage⁵ bij deze brief is een uitgebreidere toelichting op uitvoeringsterreinen de van DUO opgenomen.

Op alle uitvoeringsterreinen is op dit moment sprake van urgentie met betrekking tot het onderhoud en de vervanging van ICT-systemen. Het niet plegen of uitstellen van vervangingsinvesteringen brengt namelijk

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

onverantwoorde risico's met zich mee met gevolgen voor de continuïteit van de dienstverlening aan onderwijsinstellingen en studenten en dit kan leiden tot verminderde naleving van wet- en regelgeving, verminderde weerbaarheid tegen cyberdreiging en oplopende kosten.

Onderstaand worden per uitvoeringsterrein de risico's en voorgenomen investeringen inzichtelijk gemaakt naar aanleiding van een door DUO uitgevoerde risicoanalyse. Alle systemen zijn beoordeeld en hebben een classificatie meegekregen of ze nog houdbaar zijn, vervangen moeten worden, of opgeruimd kunnen worden. Dat is meerjarig per domein in de tijd gezet en er zijn kosten in de vorm van ureninzet aan gekoppeld. Alles bij elkaar opgeteld leidt dit tot een urenraming van 4,5 miljoen uur tot en met 2028.

Voor het domein studiefinanciering is een uitgebreidere toelichting opgenomen aangezien de wensen van de Kamer waar de motie van de leden Van der Molen en Westerveld aan refereert allemaal neerslaan in dit domein.

Studiefinanciering

Het domein studiefinanciering van DUO is met name verantwoordelijk voor het uitkeren en innen van studiefinanciering. Voor de uitvoering van de taken op het terrein van de studiefinanciering worden 49 grotere en kleinere applicaties gebruikt. In het voorjaar van 2018 is als eindresultaat van het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) het grootste systeem binnen dit applicatielandschap vervangen door een nieuw systeem voor de uitvoering van de studiefinanciering (SFS). Daarmee zijn de belangrijkste systemen, die de processen voor het toekennen en het innen van de studiefinanciering ondersteunen, integraal vervangen en gemoderniseerd. Wel betekent dit, dat door DUO nog de nodige uren moeten worden besteed aan de finetuning en nazorg.

Bij de risicoanalyse op het resterende applicatielandschap is vastgesteld welke inzet aan uren noodzakelijk is voor het vervangen en up to date maken van de overige applicaties.

- De systemen voor het treffen van betalingsregelingen en de dwanginvordering via de deurwaarder zijn oorspronkelijk gebouwd in sterk verouderde programmeertalen. Dit is een risico, omdat de kennis om deze systemen in de lucht te houden en in voorkomende gevallen aan te passen, langzamerhand verdwijnt. Vervanging van de systemen is ook noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de wens om meer op de klant toegesneden betalingsregelingen te treffen, zodat meer met de individuele omstandigheden van de debiteur rekening kan worden gehouden.
- Voor het uitkeren van de lerarenbeurs en het uitvoeren van controles in het kader van het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van studiefinanciering wordt gebruik gemaakt van verouderde Office applicaties. Hieraan kleven meerdere risico's. Intern is er onvoldoende kennis om de applicatie te onderhouden en te wijzigen. Voor het professionaliseren van dataverwerking en analyses hierop is een betere technologie nodig. En er wordt niet voldaan aan alle veiligheidseisen.
- Voor uitwisseling van gegevens tussen DUO en Nuffic in het kader van de meeneembare studiefinanciering worden twee oude applicaties gebruikt. Dit heeft als risico dat het verzenden van dossiers via mail niet compliant met de beveiligingswetgeving is. En er is een toenemend risico voor wat betreft de stabiliteit van het systeem.
- Voor de uitvoering van de Wet studiefinanciering BES wordt gebruik gemaakt van een applicatie met beperkte mogelijkheden. Deze

applicatie is daarnaast onvoldoende gedocumenteerd wat het onderhoud en het doorvoeren van aanpassingen bemoeilijkt. Het gebruik van deze applicatie brengt de volgende problemen met zich mee. Het controleren van mutaties is onmogelijk en gebrekkige logging leidt tot niet te herproduceren acties.

De risicoanalyse heeft geleid tot de volgende roadmap:

2019:	<ul style="list-style-type: none"> – Vervangen applicaties Lerarenbeurs; – Vervangen applicaties Bezwaar en Beroep voor studenten en debiteuren; – Databasegroei SFS: Uitvoeren van een analyse en aansluitend doorvoeren van aanpassingen voor beheersing databasegroei; – Verantwoordingsinformatie SFS: Uitvoeren van een analyse voor het verbeteren van de financiële verantwoording; – Vervangen legacy studiefinanciering: Uitvoeren van een analyse voor de vervangen van resterende legacy systemen naast SFS; – Vervangen applicaties voor betalingsregelingen en dwanginvordering: Uitvoeren van een analyse voor de vervanging de bestaande applicaties en start met herbouw.
2020–2022:	<ul style="list-style-type: none"> – 2E applicaties vervangen en opgeruimd; – 1^e Innen applicatie tevens als casco voor overige Innen regelingen neerzetten;
2023-:	<ul style="list-style-type: none"> – 1^e tranche Plex applicaties vervangen en opgeruimd;
2021-:	<ul style="list-style-type: none"> – 1^e tranche MS Access applicaties vervangen en opgeruimd;
2023-:	<ul style="list-style-type: none"> – 1^e tranche SFS applicaties gemoderniseerd;

Van de 49 applicaties zijn er in de eindsituatie 22 gemoderniseerd, 17 vervangen en kan er van 10 afscheid worden genomen. De geraamde uren voor studiefinanciering bedragen in totaliteit ca. 1.200.000 uur tot en met 2028.

Bekostiging

Het domein bekostiging van DUO is met name verantwoordelijk voor de verdeling van de ongeveer € 32 miljard waarmee het onderwijsstelsel wordt gefinancierd. De LCM-systematiek toont aan dat juist hier een achterstand is op het vervangen van verouderde systemen. De architectuur voor het huidige systeemlandschap werd ontworpen in 2003. Vervolgens is het systeemlandschap volgens deze architectuur uitgebouwd en dit is afgerond in 2007.

Vanaf 2008 is er niet meer geïnvesteerd in dit systeemlandschap. In recente jaren is de hoeveelheid data gegroeid, waardoor sprake is van een te grote te verwerken hoeveelheid data voor het systeem en vertragingen ontstaan. Het landschap wordt steeds instabieler en het kost een aantal specialisten met specifieke IT-deskundigheid veel tijd het systeem te onderhouden en problemen ad-hoc op te lossen. Daarnaast is door het opnemen van verkeerde data in het systeem een aantal malen de automatische betaling mislukt, waardoor handmatige ingrepen nodig waren.

De risicoanalyse heeft geleid tot de volgende roadmap:

2019:	<ul style="list-style-type: none"> – Generieke voorzieningen klantcontact en informatielogistiek gemoderniseerd en deels vervangen – Pilot regelbeheersing gereed; – Technische keuze rule-engine gemaakt; – Migratiestrategie bepaald; – Casco c.q. proefopstelling c.q. systeem-kern werkend (in productie)
2020:	<ul style="list-style-type: none"> – Nieuwe versies systeem-kern – Aansluiting op registers voor OnderwijsAanbod, OnderwijsDeelname en OnderwijsResultaat

2021:	– Nieuwe versies systeem-kern; – Aansluiting op registers voor OnderwijsAanbod, OnderwijsDeelname en OnderwijsResultaat
2022:	– Nieuwe versies systeem-kern – Aansluiting op registers voor OnderwijsAanbod, OnderwijsDeelname en OnderwijsResultaat
2023:	– Nieuw ICT systeemlandschap werkend; – Gemeenschappelijk te gebruiken applicaties ingepast; – Op te ruimen applicaties opgeruimd;

Van de 66 applicaties zijn er in de eindsituatie 6 gemoderniseerd, 35 vervangen en kan er van 25 afscheid worden genomen. De geraamde uren voor bekostiging bedragen in totaliteit ca. 460.000 uur tot en met 2028.

Examens

Het domein examens van DUO regelt onder meer de logistiek rond de eindexamens VO, waardoor instellingen tijdig de juiste examens krijgen en resultaten opgenomen worden in de systemen van DUO.

In het domein examens is sprake van verouderde en moeilijk te onderhouden Excel applicaties. Ze ondersteunen het proces staatsexamens en door ze te vervangen kunnen aanpassingen eenvoudiger doorgevoerd worden, kan het beheer eenvoudiger gevoerd worden en worden medewerkers beter ondersteund. Ook is de uitvoering dan meer conform de privacywetgeving. De persoonsgegevens worden nu nog handmatig door medewerkers verwerkt.

Ook spelen contractuele redenen een rol. De inzet van de leverancier kan niet verlengd worden. De portalen binnen het onderdeel Examens zullen worden herbouwd om examenkandidaten digitaal te ondersteunen.

De risicoanalyse heeft geleid tot de volgende roadmap:

2020:	– Eerste versie systeem-kern staatsexamens op locatie;
2022:	– ICT systeemlandschap staatsexamens vervangen; – Applicaties opgeruimd;
2023-	– 1 ^e tranche ICT landschap Facet (platform ter ondersteuning voor het afnemen van wettelijke (staats)examens) gemoderniseerd; – 1 ^e tranche ICT landschap Nederlands als 2 ^{de} Taal (NT2) gemoderniseerd;

Van de 13 applicaties zijn er in de eindsituatie 5 gemoderniseerd en 8 vervangen. De geraamde uren voor examens bedragen in totaliteit ca. 500.000 uur tot en met 2028.

Algemene onderdelen

Algemene onderdelen zijn onderdelen die ondersteunend zijn aan de primaire processen. Het betreft hier naast algemene ICT infrastructuurle zaken ook bedrijfsvoeringsapplicaties of applicaties die ervoor zorgen dat gegevens op een slimme wijze worden gebruikt al of niet leidend tot informatieproducten. Daarnaast gaat het ook om juiste informatie inclusief de ontsluiting naar de verschillende DUO-klantgroepen. De geraamde uren voor de algemene onderdelen bedragen in totaliteit ca 2.400.000 uur tot en met 2028.

DUO kampt met een technische achterstand als het gaat om de systemen die gegevens verwerken. De eisen die gesteld worden aan de informatieproducten zijn in de loop der jaren verscherpt. Eisen als auditeerbaarheid en functiescheiding zijn hier de belangrijkste voorbeelden van. Tevens zijn zowel de complexiteit van de verwerking als de diversiteit en omvang van

de brongegevens sterk toegenomen waardoor de oorspronkelijke technische oplossing niet meer toereikend is. Gegevensstructuren en de taxonomie daarvan moeten bij DUO applicaties worden toegepast (o.a. ten behoeve van «open data»). Onder dit domein vallen alle gegevensregisters en gegevensdiensten (van en naar onderwijsinstellingen en partners). Hieronder vallen registers van Personen, Onderwijsinstellingen, etc. Dit domein bevat ook een DataWareHouse (DWH) dat een geanonimiseerde en geaggregeerde gegevensverzameling bevat van de primaire systemen.

Een ander generiek deel zijn de onderdelen die verantwoordelijk zijn voor al het contact met burgers en instellingen. Hieronder vallen alle digitale en niet digitale klant-kanalen (papier, telefonie en balie) en alle ICT-services die er voor nodig zijn om het geheel te laten functioneren. Binnen dit domein is een onderverdeling gemaakt in Portalen (incl. websites) en InformatieLogistiek (input, archivering, output).

Het generieke ICT-landschap, dat bestaat uit computers, netwerkapparatuur en de serversoftware, is omvangrijk. De verantwoordelijkheid voor het gezond houden van het ICT-landschap betreft ca 5.000 ICT-componenten met alle werkzaamheden op de gehele DUO ICT infrastructuur zoals servers, databases, beveiligingssystemen.

De risicoanalyse heeft geleid tot de volgende roadmap:

2019–2023	<ul style="list-style-type: none"> – MS-Access applicatie niet-bekostigd onderwijs vervangen; – 1^e tranche onderdelen DataWareHouse vervangen; – Verzuimapplicaties en digitaal klantdossier vervangen; DIGITALE DIENSTVERLENING – Continue actualiseren van Portalen, Websites en Generieke online-services t.g.v. hogere kwaliteitseisen – Verhogen van de schaalbaarheid van de digitale dienstverlening – Relatiebeheer component (CRM pakket) vervangen; – Continu aansluiten op nieuwe beveiligingseisen en techniek; INFORMATIE LOGISTIEK – Informatie logistieke toepassingen vervangen door gestandaardiseerde oplossingen; – Vervangen Archief services – Vervangen Output services; – Vervangen Input services (Scanning & imaging gemoderniseerd); ICT-Landschap – Vervangen Netwerk Infrastructuur – Vervangen Servers & Platformen – Vervangen Werkplekken – Vervangen Ontwikkelstraten
2020:	<ul style="list-style-type: none"> – 1^e tranche Gegevensmagazijn gemoderniseerd; – DataWareHouse (DWH) t.b.v. Informatieproducten vervangen; – Oud-DWH opgeruimd; – Legacy voor betalingssystemen migreren naar standaard SAP oplossingen
2019–2023:	<ul style="list-style-type: none"> – Data via online-koppelingen ontsloten; – 2^e, 3^e, 4^e en 5^e tranche onderdelen DataWareHouse vervangen; – 2^e, 3^e en 4^e tranche Gegevensmagazijn gemoderniseerd; – Nieuwe systeem-kern voor DatawareHouse Apparaats-informatie en gegevensleveringen vanuit productiesysteem;
2019–2021:	<ul style="list-style-type: none"> – Doorontwikkelen Bron gereed; (Basisregister Onderwijs Nummer) – Oude register applicaties opgeruimd; – ICT systeemcomplex Bedrijfsvoering gemoderniseerd;
2019–2023:	<ul style="list-style-type: none"> – Register Persoon gemoderniseerd; – Oude applicaties domein Persoon opgeruimd; – Privacy meldingen register vervangen door rijksbreed gebruikte toepassing;

Gevolgen voor implementatie nieuwe beleidswensen

De ingezette ontwikkeling bij DUO in combinatie met het uitvoering geven aan de aanbevelingen van de doorlichting, de uitvoering van het reguliere werkpakket en ook het oplossen van de ARK/ADR-bevindingen leiden tot

een forse uitdaging voor DUO. De komende periode moet prioriteit worden gegeven aan noodzakelijk onderhoud en vervanging van de bestaande IT-systemen in het belang van de continuïteit van de dienstverlening aan onderwijsinstellingen en studenten. Dat belang staat voor mij en voor DUO centraal. Daarom heb ik met DUO afgesproken dat er vanuit het departement echt terughoudendheid wordt betracht in het uitzetten van grote nieuwe beleidsopdrachten, ook al betreft het wensen van uw Kamer. Onder nieuwe beleidsopdrachten worden taken verstaan, die leiden tot een forse aanpassing van bestaande IT-systemen danwel het ontwikkelen van nieuwe systemen. Kleine en reguliere aanpassingen van systemen in verband met beperkte/jaarlijkse wijziging van wet-en regelgeving kunnen uiteraard wel doorgang vinden. Deze wijzigingen vergen weinig capaciteitsinzet. Tot nu toe zijn het er in 2019 al 89 geweest, zoals bijvoorbeeld de aanpassing in de rijksbijdrage in het Hoger Onderwijs of wijzigingen in bestaande regelingen zoals de salarismix in het MBO. Dit betekent overigens niet dat de beleidsontwikkeling bij DUO stil ligt. Kabinetsbeleid dat reeds is aangekondigd zal gewoon door DUO worden uitgevoerd. Zo wordt er onder andere gewerkt aan de eindtoets po, meer ruimte voor nieuwe scholen, het leven lang leren krediet en doorlopende leerlijnen vmbo-mbo.

De reden om terughoudend te zijn voor nieuwe beleidsopdrachten is niet een kwestie van beperkte budgettaire ruimte. Alleen extra budget is niet de oplossing. De aanwezigheid van de juiste medewerkers op de juiste plek is minstens zo belangrijk. Zij zijn het die de dienstverlening moeten leveren en de systeemaanpassingen moeten bedenken, uittesten, doorvoeren en controleren. Er is echter krapte op de arbeidsmarkt voor specialistisch (IT-)werk, waardoor mensen met de benodigde kennis, ondanks alle inspanningen en samenwerking met onderwijsinstellingen, lastig te vinden zijn. Bovendien vergt het tijd om nieuwe medewerkers in te werken, zowel inhoudelijk als in de werkwijze van DUO. De omvang van het ICT-portfolio is dus niet verder te vergroten. Medewerkers zijn ook niet zomaar tussen de verschillende domeinen onderling uitwisselbaar. Dit alles grijpt in op de werkprocessen binnen DUO en vraagt veel van de organisatie DUO, de medewerkers en de inzet van capaciteit. Nieuw beleid met gecompliceerde uitvoering betekent in dit geval dat er óf gesneden moet worden in het staande beleidsportfolio óf dat er sprake is van een toename van de risico's op de continuïteit van de dienstverlening aan onderwijsinstellingen en studenten.

In dat kader heb ik de wensen van uw Kamer die een te grote inzet van DUO vergen ontraden. Overigens zijn er ook wensen geweest die ik wel kan honoreren, omdat ze een beperkte aanslag zijn op de capaciteit binnen DUO en/of goed passen bij lopende trajecten. In de bijlage⁶ bij deze brief staat een weergave van de wensen van de Tweede Kamer.

Versnelde inzet studievoorschotvouchers

Een wens van uw Kamer is bijvoorbeeld om de studievoorschotvouchers beschikbaar te maken na het behalen van de wo-bachelor en gelijk inzetbaar te maken voor een master (motie van de leden Van der Molen en Westerveld).⁷ In de Wet Studievoorschot hoger onderwijs is nu geregeld dat de eerste vier cohorten studenten (studenten die zijn begonnen met hun bachelor tussen september 2015-september 2018 en voor het eerst aanspraak hebben gemaakt op studiefinanciering) die volledig onder het leenstelsel vallen, na hun afstuderen (hbo-bachelor of

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Kamerstuk 31 288, nr. 736

wo-master) aanspraak maken op een voucher die 5 tot 10 jaar na afstuderen ingezet kan worden voor opleidingen of delen daarvan. Vooruitlopend op de motie heb ik tijdens het AO Voorinvesteringen op 15 mei jl. toegezegd u te informeren over de mogelijkheid om de studievoorschotvouchers naar voren te halen. Naast het voorstel wat in de motie is beschreven, heb ik DUO verzocht om twee andere scenario's voor een versnelde inzet van de vouchers uit te werken, namelijk de vouchers inzetbaar maken in de periode van het vierde respectievelijk derde jaar tot en met het achtste respectievelijk zevende studiejaar na het behalen van het diploma.

Het is voor alle drie de scenario's helaas niet mogelijk de systemen op tijd aan te passen, waardoor het niet mogelijk is gehoor te geven aan de motie. Bij alle drie de scenario's geldt dat het naar voren halen betekent dat er geen uitloopmogelijkheid is ten aanzien van deze specifieke systeemaanpassing, terwijl DUO op dit moment onvoldoende ervaringen heeft met het doen van grotere aanpassingen op het huidige systeem. Alle scenario's leiden tot verdringing binnen het (beleids)portfolio en dit zal ten koste gaan van reeds met uw Kamer afgesproken implementatie van beleid en lifecyclemanagement.

Voor wat betreft de motie geldt dat deze aanpassing nog meer zou vergen dan de andere twee scenario's. Om het vierde en laatste cohort nog te kunnen laten profiteren van deze wijziging, moet het systeem voor het studiejaar 2021–2022 gereed zijn, wat betekent dat DUO op een zo kort mogelijke termijn moet starten met het aanpassen van hun systemen, terwijl deze wijziging een omvangrijke uitbreiding van de wet vereist, die ook beleidsmatig nog het nodige vraagt. DUO kan hierdoor en door het wegvallen van de uitloopmogelijkheid niet garanderen dat de aanpassingen gereed zijn voor het studiejaar 2021–2022. Naast de uitvoeringstechnische redenen, is het ook onzeker of de wet op tijd aangepast zal zijn en of het financieel haalbaar is, aangezien er een kasschuif plaats moet vinden. Door al deze risico's zie ik geen mogelijkheid de voucher eerder inzetbaar te maken. Wel zal het tweede deel van de motie, waarin wordt gevraagd de voucher flexibel in te kunnen zetten aan verschillende instellingen of voor verschillende opleidingen, worden uitgevoerd. Op het moment dat een student zijn/haar voucher in wil zetten voor een (deel van een) opleiding onder de maximale waarde van de voucher, kan het resterende bedrag worden ingezet voor een andere opleiding aan een andere instelling.

Ik merk dat er nog veel onbekendheid heerst over de vouchers. Het is belangrijk dat studenten die recht hebben op een voucher, goed op de hoogte zijn van hun rechten. Daarom ontvangt de doelgroep op een aantal gezette momenten een brief van DUO over de voucher, namelijk na afstuderen, jaar voor de start van de inzetbare periode en jaarlijks tijdens de inzetbare periode tot het moment dat de voucher is ingezet. Ook zal bij de oplevering van het systeem voor het aanvragen en inzetten van de voucher in MijnDUO een aparte «tile» worden opgenomen, waar de informatie over de voucher wordt vermeld.

Als bijlage⁸ stuur ik de impactanalyse toe die DUO recent aan mij heeft opgeleverd.

Werk aan Uitvoering

Ook het kabinet heeft volop oog voor de continuïteitsvraagstukken bij de uitvoeringsorganisaties van het Rijk, mede naar aanleiding van de vrijwel-onmogelijkheid om nog nieuwe beleidsopdrachten te verwerken. Politieke en maatschappelijke wensen ten aanzien van nieuw beleid, het doorvoeren van noodzakelijke vernieuwing en het borgen van de

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

continuïteit leiden tot stevige uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties. Burgers en bedrijven ervaren in toenemende mate de gevolgen hiervan. In het voorjaar 2019 is afgesproken om te starten met een probleem-analyse van de grote uitvoeringsorganisaties UWV, SVB, DUO en de Belastingdienst. OCW en DUO zullen de komende maanden volop een bijdrage leveren aan dit traject, getiteld «Werk aan uitvoering».

Tot slot wil ik benadrukken dat het op dit moment alle hens aan dek is om naast de reguliere werkzaamheden en reeds in gang gezette beleidstrajecten bij DUO prioriteit te geven aan onderhoud en vervanging, zoals ik ook recent met uw Kamer heb gedeeld in de discussies over het studievoorschot, de uitbetaaldatum studiefinanciering, en de flexibilisering uitbetaling collegedkrediet voor studies in het buitenland. Hiermee hoop ik continuïteitsrisico's in de toekomst te beperken en meer ruimte te creëren voor nieuwe beleidswensen.

Indien er nu toch voor wordt gekozen om nieuwe substantiële veranderingen aan te brengen in de systemen vanwege nieuwe beleidswensen, nemen we wat mij betreft onverantwoorde risico's in de uitvoering.

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