Adviescollege ICT-toetsing

> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. de minister, de heer dr. E.E.W. Bruins
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon
info@adviescollegeicttoetsing.nl

Betreft
Definitief tussentijds advies heroriëntatie Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging (3)

Datum
16 oktober 2024

Kenmerk
2024-0000839902

Uw kenmerk
45677099

Bijlage(n)
geen

Geachte heer Bruins,

Uw voorganger heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren naar de heroriëntatie van het programma Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostigen (DAB) van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). De opdrachtgever van het programma is de hoofddirecteur Uitvoering bij DUO. De verwachting was dat de heroriëntatie eind juni 2024 zou zijn afgerond. Wij zijn in juli 2024 met dit onderzoek gestart.

Wij informeren u hierbij dat we het onderzoek naar de heroriëntatie van DAB hebben stilgelegd, omdat DUO nu verwacht dat de heroriëntatie begin 2025 wordt afgerond. In deze brief lichten wij dit toe in een tussentijds advies voor de afronding van de heroriëntatie.

DUO geeft aan meer tijd nodig te hebben om de heroriëntatie af te ronden

DUO keert jaarlijks ongeveer 40 miljard euro uit voor de bekostiging van onderwijsinstellingen. DUO maakt daarvoor gebruik van een applicatielandschap. Dit landschap, oorspronkelijk aangeduid als het “componentenlandschap”, ondersteunt de deelprocessen Bezwaar en Beroep, Statustoekenning, Voorzieningenplanning, Verantwoorden en Bekostigen. Het is gerealiseerd met het .NET-platform.

Het programma DAB werkt sinds 2019 aan de vervanging van dat applicatielandschap. De doelstelling van DAB is het borgen van de continuïteit van de dienstverlening en het realiseren van een toekomstvast, flexibel en eenvoudig applicatielandschap voor de afdeling Bekostiging en Planning. DUO had ervoor gekozen de vervanging grotendeels te baseren op de inzet van het regelgebaseerde platform Blueriq en waar nodig het Javaplatform. Inmiddels bestaat het huidige applicatielandschap uit onderdelen van het oorspronkelijke componentenlandschap en nieuw ontwikkelde onderdelen op basis van Blueriq en Java.

Datum
16 oktober 2024

Kenmerk
2024-0000839902

In reactie[1] op ons tweede adviesrapport[2], heeft uw voorganger aangegeven een heroriëntatie op het programma uit te voeren. In april 2024 hebben wij een naschrift[3] uitgebracht waarin we aangeven positief te staan tegenover dat besluit en de eerste stappen die in het kader van de heroriëntatie zijn gezet. In dat naschrift staan bovendien adviezen voor de verdere uitvoering van de heroriëntatie.

Wij hebben inmiddels de beschikbare stukken getoetst en de eerste bevindingen besproken met DUO. Daarbij hebben wij gedeeld dat we zien dat er één scenario voorligt waarin DUO alle applicaties die zijn gerealiseerd met Blueriq en .NET in drie jaar wil vervangen door nieuw te ontwikkelen Java-applicaties. In dit scenario kiest DUO ook voor een nieuwe werkwijze en een risicovolle aanpak waarvan wij twijfelen of deze haalbaar is. Met dit scenario is het onzeker of DAB de goede richting inslaat. Ook is het onzeker of het plan binnen de daarin gestelde kaders kan worden uitgevoerd. DUO heeft aan ons laten weten dat te herkennen.

DUO geeft ook aan dat te vroeg om advies is gevraagd: de heroriëntatiefase is nog niet afgerond. Wij delen die conclusie van DUO en menen dat het programma beter gediend is met een nieuwe beoordeling zodra dat wel het geval is.

Punten van aandacht voor de afronding van de heroriëntatie

Wij onderschrijven het door uw voorganger geformuleerde doel van de heroriëntatie: informatie verkrijgen op basis waarvan een gedegen beslissing genomen kan worden over wat de beste weg voorwaarts is. Er is nog onvoldoende informatie beschikbaar gekomen op basis waarvan een gedegen beslissing kan worden genomen, waarmee de heroriëntatiefase kan worden afgerond. Wij geven DUO onderstaand een aantal handvatten voor een zorgvuldige afronding van de heroriëntatie mee.

DUO heeft tijdens de heroriëntatie gekozen voor een grootschalig scenario. Ons belangrijkste advies is om alternatieve scenario's op basis van het componentenlandschap te zoeken, waarbij met een kleinschaligere en/of meer geleidelijke aanpak de risico's zo veel mogelijk worden ingeperkt.

Wij adviseren om de volgende activiteiten af te ronden:

- De vereenvoudiging van de deelprocessen voorzieningenplanning, statustoekenning en bekostigen. Kijk hierbij nadrukkelijk naar de samenhang tussen die processen. Werk op basis van het dit procesontwerp een passende architectuur op hoofdlijnen uit, zodanig dat begonnen kan worden met de realisatie van een eerste increment.
- De uitvoering van een onderzoek naar alternatieve mogelijkheden (oplossingsrichtingen) om het componentenlandschap in stappen te verbeteren, zodat het steeds beter kan voldoen aan de doelstellingen van DAB. Bij het uitvoeren van het onderzoek is het volgende van belang:
  - Betrek gebruikers en het onderhoudsteam.
  - Breng in kaart welke technische en functionele tekortkomingen er momenteel zijn. Denk hierbij aan de performance van onderdelen van dit landschap, inzet van technische componenten die niet meer worden ondersteund door de leverancier of waarvan de leverancier kwetsbaar is en betere gebruikersondersteuning.

[1] Kamerstukken II 2024, 26643, nr 1074 van 16 oktober 2023

[2] BIT-advies Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostiging (2) van 25 september 2023

[3] Naschrift op het 2e BIT-advies Doorontwikkelen Applicatielandschap Bekostigen van 8 april 2023

  - Onderzoek verschillende mogelijkheden om deze tekortkomingen op te lossen binnen het componentenlandschap. Breng hiervan risico's, kosten en doorlooptijd in kaart.
- Het maken van een afweging van verschillende alternatieven ter onderbouwing van de investeringsbeslissing. Vergelijk op basis van risico's en een bijgewerkte meerjarenkostenbatenraming het (in delen) doorontwikkelen van het componentenlandschap met andere alternatieve oplosrichtingen, zoals een volledige nieuwbouw van alle applicaties en componenten die zijn ontwikkeld met .NET en met Blueriq. Kies op basis van deze vergelijking en pas het programmaplan hierop aan.
- Het uitwerken van het programmaplan met de volgende risicobeperkende maatregelen:
  - Mogelijk uitstel van vervanging van de in Blueriq gerealiseerde systemen voor Verantwoorden en voor Bezwaar en Beroep.
  - Zorg voor een realistische doorlooptijd.
  - Zorg dat het project wordt opgedeeld in fases die leiden tot de ingebruikname van deeloplossingen. Hierbij kan de beoogde nieuwe wijze van werken en besturen beproefd worden en kunnen aannames ten aanzien van bijvoorbeeld de te bereiken ontwikkelproductiviteit en softwarekwaliteit gevalideerd worden, alvorens het programma opschaalt.
  - Lever regelmatig deelresultaten op die ieder in zichzelf waarde toevoegen om zo de kans op desinvesteringen te minimaliseren.
- Het nemen van maatregelen die zorgen dat het componentenlandschap nog minimaal vier jaar mee kan. Zorg dat de hiervoor benodigde inspanning ook expliciet begroot en gepland wordt. Voorbeeld van dergelijke maatregelen zijn:
  - Een dashboard met daarop informatie zoals: de gemeten beschikbaarheid, het aantal incidenten en problemen, het aantal gerealiseerde wijzigingen en een trend daarvan over de laatste (bijvoorbeeld 36) maanden. Voer een analyse van terugkerende incidenten uit en maak een plan om deze op te lossen.
  - Een overzicht van de levensduur van de gebruikte technologieën en een plan per technologie om tijdig aanpassingen te maken, zodat updates en patches tijdig worden verwerkt.
  - Een plan voor het wegwerken van achterstallig onderhoud.
  - Een plan voor verwachte aanpassingen die nodig zijn voor het goed blijven functioneren van de applicaties (bijvoorbeeld aanpassen van wet- en regelgeving, maar ook het wegwerken van terugkerende hinderlijke of tijdrovende handmatige activiteiten).

***

Tot slot danken wij DUO voor de goede gesprekken en openheid. Wij hopen dat wij met dit tussentijds advies een bijdrage kunnen leveren aan een goede afronding van de heroriëntatie, zodat DUO een haalbaar plan heeft voor het verbeteren van de ondersteuning van de afdeling Bekostiging en Planning.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

drs. H.J.A. van Osch
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur