

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Doorontwikkelen BRON

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie

1095003

Uw brief

6 september 2016

Uw referentie

26643

Bijlagen

1

Datum 1 maart 2017

Betreft Antwoord op feitelijke vragen over de beleidsreactie over de BIT-toets
Doorontwikkelen BRON

Hierbij zenden wij u het antwoord op de vragen over de brief van 3 juni 2016
inzake de BIT-toets op Doorontwikkelen BRON : modernisering gegevenslevering
tussen onderwijsinstellingen en BRON (Kamerstuk 26 643, nr. 412).

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

Antwoorden op de feitelijke vragen van de VC OCW over de BIT-toets Doorontwikkelen BRON en beleidsreactie van 3 juni

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief d.d. 3 juni 2016 inzake de BIT -toets op Doorontwikkelen BRON: modernisering gegevenslevering tussen onderwijsinstellingen en BRON (Kamerstuk 26 643, nr. 412).

Hieronder zijn de antwoorden op deze vragen opgenomen.

1 Welke ambitie stellen de bewindspersonen concreet ten aanzien van de verlaging van de administratieve lastendruk in het onderwijs en hoe geven zij hier de komende tijd concreet vorm aan?

We willen bestuurders, schoolleiders, docenten en andere actoren in het onderwijsveld in staat stellen zich optimaal op hun kerntaak te richten, dat wil zeggen dat zij goed onderwijs kunnen verzorgen zonder dat zij daarbij worden gehinderd door onnodige lasten en regeldruk. Om dat doel te bereiken hebben wij op 18 december 2014 de Regeldruk-agenda Onderwijs 2014 – 2017 ondertekend en aan de Tweede Kamer verzonden (Kamerstukken II, 2014-2015, 29 515, nr. 356). Deze Regeldrukagenda Onderwijs is tot stand gekomen in drie sectorale werkgroepen (po, vo en mbo) waarin leraren, schooldirecteuren, bestuurders, werknemersorganisaties, sectorraden, OCW, de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) vertegenwoordigd waren. De Regeldrukagenda Onderwijs bevat zo'n vijftig concrete maatregelen om knelpunten aan te pakken die op de werkvloer worden gevoeld. Daarnaast nemen we aanvullende maatregelen om de regeldruk in het onderwijs aan te pakken zoals het wegnemen van specifieke belemmeringen in wet- en regelgeving (toegankelijker maken van onderwijswetgeving, meer experimenteerruimte, en gerichte communicatie en voorlichting om beter te kunnen omgaan met regeldruk (communicatie en voorlichting). Over de voortgang van de Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017 en de andere maatregelen die wij hebben genomen, hebben wij de Tweede Kamer met de voortgangsrapportage Aanpak Regeldruk Onderwijs 2013-2014 geïnformeerd (Kamerstukken II, 2014-2015, 29 515, nr. 357).

Het programma Doorontwikkelen BRON realiseert een deel van de Regeldrukagenda en richt zich daarnaast ook op de modernisering van gegevensuitwisseling tussen instellingen en OCW/DUO. De programmaperiode beslaat de periode 2014 tot en met naar verwachting 2021. Voor alle onderwijssectoren zijn er vier aandachtsgebieden met bijbehorende projecten om een bijdrage te leveren aan administratieve lastenverlichting:

- Het moderniseren van de gegevensuitwisseling tussen instellingen en DUO (projecten inwinnen). De bestandswijze uitwisseling van gegevens over inschrijvingen en resultaten wordt vervangen door berichtenverkeer en near real time machine-machine uitwisseling voor mbo en vo. Deze gegevensuitwisseling wordt voor po aangepast aan de laatste technische inzichten en voor het ho gerelateerd aan gegevensuitwisseling met instellingen en organisaties in het buitenland. Het gaat hier om de gegevens over inschrijvingen en diploma's die conform het wettelijk kader nodig zijn voor onder andere het berekenen van de bekostiging die instellingen ontvangen. Hiermee is sprake van actuelere en minder foutgevoelige informatie zowel bij DUO als bij de instellingen. Voor instellingen zorgt het voor het verminderen of zelfs vervallen van een aantal benodigde handmatige handelingen (zoals rappelleren student, verifiëren gegevens vooropleiding, invoeren cijfers). Doordat instellingen sneller gegevens van DUO terugkrijgen worden nog resterende fouten eerder gezien en zijn ze direct en sneller te herstellen.
- Het verrijken van de gegevens die DUO aan de instellingen teruggeeft met informatie over de juridische grondslagen en betekenis voor het berekenen van de rijksbijdrage: waarom telt een inschrijving en diploma wel of niet mee voor de rijksbijdrage (projecten bekostiging). Dit draagt bij aan het verbeteren van het financieel beheer van

de instellingen. Ook hier is sprake van eerdere foutafhandeling door vroegtijdige herkenning van fouten. Tevens is sprake van nauwkeurigere en betrouwbaardere gegevens voor analyse en prognoses te benutten bij het opstellen van de instellingsbegroting. Tot slot wordt het proces van de accountantscontrole vereenvoudigd door afschaffing van de mutatiestop.

- Het verrijken van de uitgewisselde gegevens met bij DUO beschikbare persoons- en vooropleidinggegevens om processen bij instellingen te ondersteunen, met name bij de inschrijving (projecten informatiediensten). Bij het toetsen van een inschrijving op de (kans op) toelaatbaarheid gegeven de vooropleiding in het toeleidende onderwijs kan DUO de instelling daarover informeren in plaats van de aanstaande student met deze vraag te belasten. Papieren in- en uitschrijfbewijzen kunnen vervallen want deze informatie is al digitaal beschikbaar (eenmalige opvraag, meervoudig gebruik).
- Het aanpassen van de registratie van instellingen en opleidingen zodat een register ontstaat dat voor meerdere partijen en voor meer doeleinden geschikt is dan alleen de bekostiging. Naast de registratie van de gegevens is ook de ontsluiting aandachtspunt (projecten registratie instellingen en opleidingen). De onderwijskundige weergave van de eigen organisatie en opleidingsstructuren is daarbij uitgangspunt. Zo ontsluiten we informatie onder meer over inschrijvingen gerelateerd aan onderdelen van instellingen en specifieke locaties. Daarmee verlagen we de bevraginglast en vergroten de transparantie.

Deze projecten raken daarmee niet alleen de instellingen maar ook het informatie-landschap bij DUO. Naast vernieuwing van systemen gaat het ook om het beëindigen van verouderde systemen, het daarmee eenvoudiger maken van het beheer daarvan en het beperken van de oplopende beheerkosten. Tot slot maakt deze aanpassing van systemen en gegevensuitwisseling bij instellingen en DUO, en daarmee gemoeide verlaging van administratieve kosten en lasten, het ook mogelijk om sneller en goedkoper beleidsuitdagingen op te lossen waar de huidige informatiesystemen nog belemmerend zijn of alleen tegen hoge kosten de gevraagde flexibiliteit en wendbaarheid aankunnen.

2 Op welke wijze en in welke mate zijn de vakbonden of andere relevante vertegenwoordigende organisaties betrokken bij deze toets, de adviezen en specifiek de wijze waarop de bewindspersonen hiermee omgaan?

Instellingen en vertegenwoordigende organisaties zijn actief betrokken bij de inhoud en vormgeving van het hele programma (zie ook het antwoord op vraag 4). In dat perspectief heeft het Bureau ICT-Toetsing bij het opstellen van de toets op het programma Doorontwikkelen BRON gesproken met betrokkenen bij PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO), met bestuurders en medewerkers van instellingen (met name mbo en ho) en leveranciers van leerlingen- en studentenadministratie. Dit naast de gesprekken die zijn gevoerd met betrokkenen bij OCW, DUO en de inspectie. De vakbonden hebben hierin gelet op de aard van het programma geen rol gehad.

De beleidsreactie op de toets is vanuit OCW opgesteld en afgestemd met het Regieplatform Doorontwikkelen BRON. Dat is het overleg van OCW met de vertegenwoordigende organisaties voor het po, vo en mbo, DUO en open stoelen voor de inspectie en het ho over het hele programma.

3 Hoe zorgt het programma Doorontwikkelen Basisregistraties Onderwijs (DBRON) concreet voor vermindering van administratieve lasten en ondersteuning van instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo)?

In 2016 werkten de ketenpartijen (DUO, mbo-instellingen, leveranciers van studentenadministratie, MBO Raad, SaMBO-ICT, de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en OCW) aan:

- Het moderniseren van de gegevensuitwisseling tussen de instellingen en DUO (van bestandsuitwisseling naar berichtenverkeer op basis van de actuele afspraken over gegevensuitwisseling, realisatie van een machine-machine-koppeling),
 - Het verstrekken van gegevens over de voorlopige bekostigingsstatus (indicatieve betekenis van een inschrijving en diploma voor de bekostiging in afwachting van de verklaring van de accountant over de correctheid van de geregistreerde gegevens), en in samenhang hiermee.
 - Het moderniseren van het proces om de accountantscontrole te ondersteunen.
- Meer diepgaande informatie daarover is inzichtelijk via <https://www.sambo-ict.nl/programmas/doorontwikkelen-bron/>.

De komende periode werken we in de mbo-keten aan de voorzieningen nodig voor:

- Het verstrekken vanuit DUO van gegevens over de definitieve bekostigingsstatus (betekenis van een inschrijving en diploma na de verklaring van de accountant),
- Het verstrekken van administratieve gegevens beschikbaar bij DUO aan instellingen nodig voor en ondersteunend aan het proces van inschrijven.
- Het inrichten van een registratie van instellingen en opleidingen die past bij de onderwijskundige werkelijkheid van mbo-instellingen (inzicht in onder meer de onderwijslocatie en organisatie van het aanbod binnen instellingen).
- Het ontsluiten van gegevens die in samenhang met de geregistreerde inschrijvingen en resultaten beschikbaar komen, inclusief een verkenning van mogelijkheden via linked open data.

Samen met NRTO en enkele instellingen voor niet door OCW bekostigd mbo en ho is in 2016 gewerkt aan de (vernieuwing van de) aansluiting van onbekostigd mbo en ho op BRON. Begin 2017 wordt gestart met de aansluiting van het niet bekostigde mbo op het nieuwe BRON mbo. De aansluiting van het niet-bekostigde ho loopt vertraging op omdat het juridisch borgen van het gebruik van het burgerservicenummer langer duurt dan verwacht en niet zonder wettelijke basis mogelijk is.

Het programma Doorontwikkelen BRON zal naar verwachting positieve effecten hebben op de administraties van mbo-instellingen. Alleen al vanwege de modernisering van de gegevensuitwisseling met BRON zullen enkele werkzaamheden in dat verband komen te vervallen. Het herstellen van simpele fouten wordt eenvoudiger. Daarnaast krijgen de instellingen beter en sneller informatie verstrekt over studenten, inschrijvingen en bekostiging. Met die informatie kan de instelling naar verwachting betere beslissingen nemen. De mate waarin de mbo-instellingen voordeel hebben van Doorontwikkelen BRON hangt af van de wijze waarop het administratiesysteem omgaat met de nieuwe vorm van het berichtenverkeer en de extra informatie. Bij een minimale aanpassing aan dat systeem is het netto effect op de doelmatigheid bij de instellingen beperkt.

4 Hoeveel mbo-instellingen hebben deelgenomen aan het programma DBRON voor het mbo en op welke wijze?

Alle mbo-instellingen nemen deel aan het programma Doorontwikkelen BRON. Vertegenwoordigers van en uit mbo-instellingen zijn op zeven manieren betrokken bij de vaststelling van de inhoud en aanpak van het programma voor deze sector.

- In de Informatiekamer werken OCW-bestuurders sectoroverstijgend samen met de bestuurders van sectorraden (voor het po de PO-Raad en vo de VO-raad en de AOC-raad) en Verenigingen in het onderwijs aan een i-Agenda en onderliggend ict-portfolio. Tevens wordt hieraan gerelateerd ook een sectoraal ketenregie overleg gevoerd, gericht op het zo vroeg mogelijk helder krijgen van uitvoeringsconsequenties voor de totale keten. Onderdeel van dit gesprek was het vaststellen van het Plan van Aanpak Doorontwikkelen BRON van januari 2015. Dat Plan van Aanpak bevat het handelingsperspectief voor het programma en beschrijft naast de beoogde doelen, de scope (de reikwijdte van de activiteiten), de werkwijze (met name *agile* werken in de keten) en de governance (verhouding Regieplatform, project en werkgroepen).

- In het Regieplatform Doorontwikkelen BRON bespreekt OCW met de sectorraden de voortgang van de activiteiten die zijn neergelegd in een Trancheplan. Het Trancheplan beschrijft voor een kalenderjaar welke projecten (met doelen, mijlpalen, beoogde resultaten en dergelijke) we in de keten opstarten en samen uitvoeren. Dit Trancheplan is daarmee inhoudelijk kaderstellend voor wat in de gezamenlijke uitwerking mogelijk en voorzien is en kan alleen in goed overleg in de keten worden vastgesteld. Een goede relatie gebaseerd op wederzijds vertrouwen en transparant handelen legt hiervoor het fundament.
- In de projectgroep mbo zorgen medewerkers van 3-5 mbo-instellingen, MBO Raad, SaMBO ICT, SBB en DUO voor ketenoverstijgende activiteiten die moeten worden georganiseerd en uitgevoerd: testen, implementatie en conversie. De projectgroep besluit op voordracht van de werkgroep mbo over de volgorde en de prioriteiten van de onderwerpen op de product back log (de voorraadlijst van te ontwikkelen software). Van de projectgroep wordt tot slot verwacht dat ze een actuele risicoanalyse maakt (functionaliteit, geld, tijd, ketenproces, testen, en implementatie) en daarop acties formuleert. Ook hierin zijn instellingen dus volop aan zet.
- In de werkgroep mbo formuleren medewerkers van tussen de 15-20 mbo-instellingen en DUO vanuit hun rol als uiteindelijke gebruikers (gegeven het wettelijk kader) hoe de te realiseren voorzieningen er uit moeten zien opdat DUO en de leveranciers van de administratiesystemen deze kunnen ontwikkelen. Er wordt gewerkt in zogenaamde sprints van 4 weken. Aan het begin van een sprint wordt, op basis van de expliciete vraag gearticuleerd door de onderwijsinstellingen, bepaald welke functionaliteiten in de komende sprint worden ontwikkeld. Na 4 weken wordt de ontwikkelde software getoond aan de werkgroep en kunnen de onderwijsinstellingen aangeven of dit inderdaad is waar ze om hebben gevraagd.
- Alle instellingen worden na het ontwikkelen van de voorzieningen gevraagd die te testen. Ook dan kunnen er nog bevindingen zijn, vanuit de ervaringen in het gebruik van het gegevensverkeer, die tot aanpassingen kunnen leiden.
- Alle instellingen zijn vanzelfsprekend betrokken bij de implementatie van een project en haar resultaten. Dat strekt zich uit voorbij de testfase. Om instellingen goed te betrekken is indringende wederzijdse communicatie nodig. Die communicatie richt zich tot de medewerkers die direct of indirect met de leerlingadministratiesystemen werken en betrokken zijn bij de gegevensuitwisseling en het gebruik voor processen binnen de instellingen. De communicatie richt zich ook op de bestuurders van instellingen die verantwoordelijkheid dragen voor de inrichting van deze administratieve processen. Het gaat daarbij om communicatie over nut en noodzaak van deze aanpassingen en hoe die mogelijk binnen instellingen door zijn te voeren. Voor een succesvolle implementatie van het nieuwe BRON in het mbo is goede communicatie met scholen en ondersteuning van scholen een belangrijke voorwaarde. SaMBO-ICT vervult hierin een essentiële ondersteunende rol.
- De instellingen zijn de formele opdrachtgevers van leveranciers van de administratiesystemen en nodigen vanuit die rol de leveranciers uit deel te nemen aan de genoemde projecten via de werkgroepen. Mbo-instellingen kunnen er verder zelf voor kiezen de mogelijkheden die de gemoderniseerde gegevensuitwisseling biedt in de vormgeving van eigen studentadministraties en meer of mindere mate optimaal te benutten. De huidige processen bij instellingen kunnen ongemoeid blijven maar de verrijkte en sneller beschikbare informatie kan ook binnen instellingen anders benut worden dan nu mogelijk is. Ook hier vervult SaMBO-ICT een ondersteunende rol.

5 Hoeveel van de begrote 80 miljoen euro is in totaal al besteed aan dit programma en meer specifiek waaraan?

De geraamde meerjarige projectkosten van het programma zijn opgenomen op het Rijks ICT-dashboard (<https://www.rijksictdashboard.nl>). Het dashboard toont het verloop van geraamde kosten, werkelijke uitgaven en de doorlooptijd. Ook de baten en de betrokken belangrijkste leveranciers worden vermeld. Daarnaast bevat het dashboard het advies van het Bureau ICT-Toetsing met onze reactie.

Op het Rijks ICT-dashboard is inzake de meerjarige uitgaven bij OCW/DUO de stand op 31 december 2015 opgenomen. De uitgaven die instellingen vanwege activiteiten onder andere bij leveranciers van leerling- en studentenadministraties voor eigen rekening nemen zijn daarin niet verdisconteerd. De gegevens worden minimaal eenmaal per jaar geactualiseerd. De stand op 31 december 2016 wordt later dit jaar gepubliceerd. De omvang van de gerealiseerde meerjarige uitgaven per december 2015 is € 6,75 miljoen, als volgt gespecificeerd op het dashboard:

Totale meerjarige uitgaven per 31 december 2015 in miljoen euro	€ 6,75 miljoen
Hardware en software	€ 0,00 miljoen
Ingehuurd extern personeel	€ 3,13 miljoen
Intern personeel	€ 3,13 miljoen
Uitbesteed werk	€ 0,50 miljoen
Inbesteed werk	€ 0,00 miljoen
Overige projectkosten	€ 0,00 miljoen

6 *Zijn de begrote kosten voor het programma van 80 miljoen euro toereikend om de uiteindelijke doelen te bereiken of zal er meer geld bij moeten komen aangezien de meerjarige financiering voor de volgende fasen nog niet rond is?*

Op basis van de eind 2016 herijkte en gecompleteerde businesscase voor het programma zal met name vanwege onvolledige ramingen bij de projecten gericht op bekostiging (het verstrekken van informatie over de bekostigingsstatus van inschrijvingen en diploma's voor de rijksbijdrage) € 6,5 miljoen meer nodig zijn dan initieel was voorzien om het programma integraal uit te kunnen voeren.

7 *Welke tijdelijke voorzieningen creëert DBRON op dit moment al voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs?*

In 2016 realiseerde het programma twee tijdelijke voorzieningen om de instellingen in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) snel beter inzicht te geven in de bekostigingsstatus en -grondslagen van individuele leerlingen. Beide voorzieningen worden dit najaar geïmplementeerd.

Voor het po gaat het om het opleveren van bestanden of (uitbreiden van) overzichten aan de hand waarvan de scholen zicht krijgen op de bekostigingsrelevante gegevens van al hun individuele leerlingen.

Voor het vo gaat het om het opleveren van een uitbreiding van de bestaande informatie over uitzonderingsgevallen in de bekostiging. Dit zijn leerlingen die niet of niet volledig bekostigd worden, waar op dit moment nog geen signalen voor worden gegeven in het Overzicht Geregistreerde Leerlingen (OGL). Daarnaast is een uitbreiding van dit overzicht gerealiseerd waardoor informatie beschikbaar komt op individueel niveau over zogenaamde 'herprofileerders'.

8 *In hoeverre worden schoolbesturen en leraren in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs betrokken bij de vaststelling van de inhoud en aanpak van het programma DBRON voor deze sectoren?*

In samenspraak met de VO-raad, enkele vo-instellingen, leveranciers van leerlingadministraties en DUO wordt bezien hoe de organisatie het best kan worden ingericht voor de projecten die dit jaar aanvangen. Er is enthousiasme een soortgelijke vorm te kiezen als die voor het mbo succesvol is beproefd. In het antwoord op vraag 4 is daar indringend op ingegaan. VO-raad beraadt zich daarbij op een adequate inrichting van de implementatieondersteuning, zoals saMBO ICT die succesvol voor het mbo verzorgt. Ook voor het primair onderwijs is een dergelijke aanpak voorzien.

9 *Op welke manier worden scholen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs benaderd om hun input te leveren voor de inhoud en aanpak van het programma DBRON voor deze sectoren en op welke manier kunnen zij deze input leveren?*

Zie het antwoord op de vraag 8.

10 *Op welke wijze kan de opzet van BRON bijdragen aan een vermindering van de werkdruk in de praktijk voor docenten?*

Het programma Doorontwikkelen BRON richt zich op het verminderen van administratieve lasten gerelateerd aan het uitwisselen van gegevens tussen leerling- en studentadministraties van instellingen en DUO. Dit is inhoudelijk alleen indirect van belang voor het verminderen van de werkdruk in de praktijk voor docenten, afhankelijk van de keuzes die instellingen maken over het gebruik van de gemoderniseerde voorzieningen. Anderzijds maakt het goede gebruik van deze gemoderniseerde gegevensuitwisseling het ook mogelijk minder mensen en middelen in te zetten voor deze administratieve processen, inzet die kan worden aangewend voor het verzorgen van onderwijs en directe ondersteuning van docenten.