

Advies

Juiste en tijdige implementatie leerrechten in het hoger onderwijs

Versiebeheer

Versie	Datum	Door	Opmerkingen
0.1	13 oktober 2006	Coos van der Wolf, André de Graaf	Eerste opzet
0.2	17 oktober 2006	Coos van der Wolf	Aangevuld
0.3 + 0.4	18 oktober 2006	Coos van der Wolf André de Graaf	Tekstuele aanpassingen Normen n.a.v. BO Verdere aanvullingen
0.5	19 oktober 2006	Coos van der Wolf	OCW en CFI ingevuld
0.6	20 oktober 2006	André de Graaf	Afronding tot concept versie
1.0	23 oktober 2006	André de Graaf, Coos van der Wolf	Definitieve versie
1.1	24 oktober 2006	André de Graaf, Coos van der Wolf	Brieven VSNU en HBO-raad verwerkt

Goedkeuring

Door	
Datum	
Handtekening	

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Samenvatting	2
2. Inleiding	4
2.1 Algemeen	4
2.2 Opdracht	4
2.3 De normen	5
2.4 Werkwijze	5
3. Normen en toetsing	7
3.1 Aandachtsgebied IB-Groep	7
3.2 Aandachtsgebied IB-Groep – onderwijsinstellingen	10
3.3 Aandachtsgebied Onderwijsinstellingen	12
3.4 Aandachtsgebied Centraal Financiële Instellingen	15
3.5 Aandachtsgebied Centraal Financiële Instellingen – Onderwijsinstellingen	17
3.6 Aandachtsgebied CFI – IB-Groep	17
3.7 Aandachtsgebied directie HO van het Ministerie OCW	18
4. Conclusie	19
4.1 Eindconclusie	19
4.2 Onderbouwing	19
4.3 Aanbevelingen	20

1. Samenvatting

Op verzoek van de directie Hoger Onderwijs van het ministerie van OCW heeft Capgemini tussen eind juni 2006 en 25 oktober 2006 onderzocht in hoeverre leerrechten op een beheersbare en tijdige wijze per 1 september 2006 kunnen worden ingevoerd. Dit onderzoek was erop gericht om de Stuurgroep Leerrechten van advies te dienen over een ‘go now’ (invoering per 1 september 2007) of ‘go later’ (invoering ná 1 september 2007) beslissing.

Gedurende het onderzoek heeft Capgemini intensief overleg gehad met de direct betrokken partijen (IB-Groep, CFI en de directie HO) en heeft zij haar voelhoorns uitgestoken bij enkele onderwijsinstellingen en leveranciers van software voor Studenten Informatie Systemen (SIS). In samenspraak met de Regie- en Stuurgroep Leerrechten is een set van normen ontwikkeld die – indien aan alle normen wordt voldaan – de invoering van leerrechten per 1 september 2007 als beheersbaar (juist en tijdig) zou kwalificeren, hetgeen een ‘go now’ advies zou betekenen.. Deze normen zijn tevens besproken in het laatste Bestuurlijke Overleg. Capgemini heeft kennis genomen van de opmerkingen die dienaangaande door de vertegenwoordigers van de VSNU en HBO-raad zijn gemaakt.

Voor ieder van de volgende aandachtsgebieden zijn normen ontwikkeld:

1. Informatie Beheergroep (‘IB-Groep’);
2. De relatie tussen de IB-Groep en de betrokken onderwijsinstellingen;
3. De onderwijsinstellingen;
4. Centrale Financiële Instellingen (‘CFI’);
5. De relatie tussen de CFI en de onderwijsinstellingen;
6. De relatie tussen CFI en de IB-Groep
7. De directie HO van het ministerie van OCW.

Toetsing van de huidige stand van zaken aan de geformuleerde normen leidt tot een ‘go later’ advies.

Voor de normen voor de aandachtsgebieden IB-Groep, CFI en de directie HO is vastgesteld dat daaraan in ruime mate wordt voldaan. Invoering van leerrechten per 1 september 2007 is voor deze partijen haalbaar zonder onverantwoorde risico’s. Hierbij wordt aangetekend dat de gevolgen van het recent gecommuniceerde uitstel van Studielink wellicht leidt tot een extra opdracht aan de IB-Groep. Gezien de korte tijd tussen het bekend worden van het uitstel van Studielink en de opleverdatum van deze rapportage is nog niet vastgesteld welk risico het uitstel van Studielink tot gevolg heeft.

Onderzoekers constateren dat het Proces- en Informatiemodel van IB-Groep en CFI in de huidige vorm onvoldoende basis biedt voor de instellingen en leveranciers van Student InformatieSystemen om zich

voldoende voor te bereiden op de invoering van leerrechten. Verdere uitwerking van dit model is op korte termijn noodzakelijk.

Onder het aandachtsgebied 'relatie IB-Groep en onderwijsinstellingen' valt het externe implementatieplan. In dit plan dient de invoeringsperiode tot en met september 2007 beschreven te worden waarbij duidelijk wordt aangegeven hoe en wanneer een instelling zich kan voorbereiden (testen gegevensuitwisseling, pilots) op de invoering van leerrechten en wanneer exact welke gegevens beschikbaar komen. Ook fallbackscenario's voor instellingen dienen in dit plan beschreven te worden. Bedoeld implementatieplan is in summier vorm opgeleverd door de IB-Groep. De in dit plan beschreven planning leidt tot kritische reacties van de instellingen. Geconstateerd wordt op basis van het huidige implementatieplan niet gestart kan worden met de invoering van leerrechten richting te instellingen.

Binnen het aandachtsgebied 'instellingen' is onderzoek gedaan naar de stand van zaken bij de SIS leveranciers. Geconstateerd wordt dat 6 van de 7 leveranciers nog geen (globaal) ontwerp hebben gemaakt voor de benodigde aanpassingen in deze cruciale schakel in de gegevensuitwisseling tussen de IB-Groep en de instellingen. De meerderheid van deze leveranciers werkt in opdracht van een gebruikersgroep. Geen van de gebruikersgroepen heeft opdracht gegeven tot het ontwerpen van aanpassingen in het SIS.

Binnen het aandachtsgebied 'instellingen' is voor een aantal normen aan VSNU en HBO-raad gevraagd een inventarisatie te doen met betrekking tot de haalbaarheid binnen de instellingen. In de reacties van zowel VSNU als HBO-raad wordt duidelijk aangegeven dat de instellingen niet in staat zijn, dan wel tegen onverantwoord grote risico's, tijdig aanpassingen in hard- en software te laten uitvoeren noch de daarmee samenhangende aanpassing in de elektronische gegevensuitwisseling. Als belangrijkste reden wordt door de HBO-raad aangegeven dat de instellingen niet tijdig zijn voorzien van de elementaire informatie die hiervoor nodig is. De VSNU geeft aan dat leerrechten per september 2007 alleen met onverantwoord grote risico's ingevoerd kunnen worden. Deze risico's hangen samen met het tijdsaspect, de samenloop met Studielink en de beschikbaarheid van de informatie over de leerrechtenstatus van de student.

Voor de aandachtsgebieden 'relatie IB-Groep en onderwijsinstellingen' en 'onderwijsinstellingen' is vastgesteld dat zij op essentiële punten niet, of niet voldoende, voldoen aan de gestelde normen om een haalbare en beheersbare invoering van leerrechten per 1 september 2007 mogelijk te maken.

2. Inleiding

2.1 Algemeen

In het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs krijgt de aanpassing van de WHW en de WSF 2000 invulling gericht op invoering van de leerrechten in het hoger onderwijs, de aanpassing van de collegegeldsystematiek en wijziging van het stelsel van studiefinanciering. Het wetsvoorstel bevat een aantal voorstellen tot aanpassing van de WHW m.b.t. invoering van de leerrechten, aanpassing van de collegegeldsystematiek en inschrijvingsbepalingen, en enkele wijzigingen in artikelen inzake bekostiging en begroting. Het wetsvoorstel is op 20 juni 2006 aangenomen door de Tweede Kamer.

In het Bekostigingsbesluit WHW 2008 wordt de herziening van de instellingsbekostiging geregeld. Het ontwerp-Bekostigingsbesluit WHW 2008 zal conform artikel 2.6 van de WHW in de tweede helft van 2006 worden voorgelegd aan de Tweede Kamer. De instellingsbekostiging vanwege het verzorgen van geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen wordt gebaseerd op het aantal studenten dat een leerrecht aanwendt, het aantal verleende graden en een dynamische onderwijsopslag. Het is de bedoeling om deze nieuwe systematiek vanaf het begrotingsjaar 2008 inwerking te laten treden

Studenten die na 31 augustus 2007 aan een opleiding beginnen, hebben aanspraak op leerrechten die zich in de wet vertalen in de periode dat een student het (wettelijk) collegegeld aan een instelling is verschuldigd.

2.2 Opdracht

De directie Hoger Onderwijs van het ministerie van OCW heeft Capgemini opdracht gegeven een advies uit te brengen over de doelstelling: **‘een beheersbare invoering van leerrechten’**. Beheersbaar wil zeggen dat het ministerie van OCW continue goed inzicht heeft in de voortgang en kwaliteit van de invoering. Daar waar de vooraf vastgelegde mijlpalen niet, of onvoldoende worden gehaald, wordt OCW in staat gesteld tijdig aanvullende maatregelen te nemen.

Het onderzoek ten behoeve van dit advies cumuleren in een advies ‘go now’ of ‘go later’. ‘Go now’ wil zeggen dat Capgemini het verantwoord acht binnen de geformuleerde doelstelling het stelsel van Leerrechten per 1 september 2007 in te voeren. ‘Go later’ betekent uiteraard een invoering ná 1 september 2007. Capgemini heeft hiervoor een Plan van Aanpak opgesteld, dat door de directie Hoger Onderwijs, in samenspraak met de Stuurgroep Leerrechten is goedgekeurd. In de periode tussen 28 juni 2006 en 20 oktober 2006 heeft Capgemini intensief overleg gehad met vele betrokkenen. In deze periode is ook een lijst met normen opgesteld die, geaccordeerd door de opdrachtgever, de Stuurgroep en de Regiegroep als basis heeft gediend voor het advies. Deze normen zijn tevens besproken in het Bestuurlijk Overleg met de VSNU

en de HBO-raad. In dit overleg hebben VSNU en HBO-raad aangegeven het oneens te zijn met een aantal van de door de stuurgroep vastgestelde normen en hebben schriftelijk een aantal eigen normen voorgelegd.

Deze normen richten zich op de volgende aandachtsgebieden:

1. Informatie Beheergroep ('IB-Groep');
2. De relatie tussen de IB-Groep en de betrokken onderwijsinstellingen;
3. De onderwijsinstellingen;
4. Centrale Financiële Instellingen ('CFI');
5. De relatie tussen de CFI en de onderwijsinstellingen;
6. De relatie tussen CFI en de IB-Groep
7. De directie HO van het ministerie van OCW.

2.3 De normen

Ondanks dat er veel moeite is gedaan om de normen zoveel mogelijk van meetwaarden te voorzien, is dit niet in alle gevallen geslaagd. De onderzoekers zijn zich er terdege van bewust dat een aantal van hun oordelen over deze normen meer kwalitatief dan kwantitatief is. Het valt – achteraf bezien – te betreuren dat deze normen en meetwaarden niet vooraf in overleg en overeenstemming met alle betrokkenen heeft plaats gevonden. Dit vindt voornamelijk zijn grondslag in het feit dat de normen en meetwaarden opgesteld zijn door de regie- en stuurgroep, waarin helaas belangrijke betrokken partijen (de onderwijsinstellingen) niet betrokken wenste te zijn. Overleg met hen heeft plaats gevonden via zgn. Bestuurlijk Overleg. Hierbij wordt geconstateerd dat er regelmatig discussies geweest en deels nog steeds zijn (onder verwijzing naar de 'schuivende' eisen van de instellingen) over de normen en de bijbehorende grenswaarden en/of gestelde norm-data. Dit komt de toetsing aan de normen uiteraard net ten goede en heeft de onderzoekers extra prudent gemaakt.

Een 'overall' tijdsplanning met duidelijk daarin aangegeven welke de data zijn waarop mijlpalen moet zijn bereikt en waarover overeenstemming bestaat met alle betrokken partijen ontbreekt. Dit leidt naar de mening van de onderzoekers tot extra discussies die het fixeren van de normen hindert.

2.4 Werkwijze

De onderzoekers hebben zo veel als mogelijk per gestelde norm documenten, verslagen en/of correspondentie verzameld. Gaandeweg dit proces werd duidelijk dat een aantal van dit soort stukken nog ontbrak om een daadwerkelijke toetsing aan de geformuleerde normen te kunnen uitvoeren. Daar waar relevant en mogelijk zijn de betrokken partijen hier direct van op de hoogte gebracht en zodoende in de gelegenheid gesteld om alsnog deze stukken te leveren. Van alle betrokken stukken is een dossier aangelegd.

Vervolgens hebben de onderzoekers iedere norm getoetst. Gedurende dit proces is enkele malen een zgn. ‘Gap-analyse’-gemaakt. Deze analyse gaf steeds aan in hoeverre – op basis van de situatie van dat moment – aan iedere norm werd voldaan.

3. Normen en toetsing

In dit hoofdstuk worden per aandachtsgebied de normen voor de ‘go now/go later’-beslissing weergegeven met daar bij – per norm – de feiten die door de onderzoekers zijn aangetroffen en de onderbouwing over de mate waarin volgens de onderzoekers aan de norm is voldaan. Hierbij zijn drie categorieën toegepast; aan een norm is ‘niet voldaan’, ‘gedeeltelijk voldaan’ of ‘volledig voldaan’. De categorie ‘gedeeltelijk voldaan’ wil zeggen dat van een norm niet aan alle aspecten is voldaan.

3.1 Aandachtsgebied IB-Groep

3.1.1 Norm 1

“Het programma van eisen (‘PVE’) dient vastgesteld te zijn door OCW en de IB-Groep met akkoord door CFI en OCW/AD. Capgemini zal een oordeel geven over het proces dat geleid heeft tot dit PvE; tevens heeft zij een oordeel gegeven over de compleetheid van dit PvE met als randvoorwaarde de brief van 11 april 2006 aan de Tweede Kamer”

De onderzoekers hebben van de IB-Groep een ‘Programma van Eisen elektronische gegevensuitwisseling tussen HO-instellingen en de IB-groep in het kader van de invoering van de leerrechten’ ontvangen (versie 1.0, d.d. 12 september 2006). Dit PvE richt zich sec op de gegevensuitwisseling in termen van technische oplossingen en functionele invulling. Het PvE bevat geen scenario’s in de tijd met betrekking tot de invoering van bepaalde vormen van gegevensuitwisseling.

Het proces dat heeft geleid tot de totstandkoming van het PvE is zorgvuldig en methodisch (Fagan) uitgevoerd. Het PvE is meerdere malen in het overleg ‘adviesgroep systemen’ besproken. In dit overleg hebben verschillende vertegenwoordigers van de instellingen en SIS leveranciers zitting. De leden van de adviesgroep hebben de conceptversies van het PvE gedetailleerd bestudeerd hetgeen blijkt uit de schriftelijke vragen welke gedurende dit proces zijn gesteld en, waar nodig, in het PvE verwerkt.

De formele vaststelling van het PvE is gedaan door OCW na consult met CFI en de eigen AD.

Naar het oordeel van de onderzoekers is de inhoud van het PvE voldoende compleet om te dienen als basis voor het bepalen van de benodigde aanpassingen in de door de instellingen gebruikte Student InformatieSystemen (SIS) zodanig dat de ‘elektronische gegevensuitwisseling’ tussen instelling en IB-Groep conform wetgeving uitgevoerd kan worden. Dit wordt bevestigd door ten minste één grotere SIS leverancier welke een globaal ontwerp heeft kunnen opstellen aan de hand van het PvE.

De compleetheid voldoet ook aan de inhoud zoals deze door het ministerie op 11 april 2006 over dit onderwerp aan de Tweede Kamer heeft gezonden (waarbij wordt aangetekend dat de in de bedoelde brief gestelde eisen voornamelijk betrekking hebben op het Proces- en informatiemodel dat in paragraaf 3.6.1 wordt behandeld).

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers volledig voldaan.

3.1.2 Norm 2

“Er dient een plan, inclusief een tijds- en capaciteitsplanning op hoofdlijnen te zijn voor de tijdige beschikbaarheid (per 1 september 2007) van een voorziening waardoor instellingen online en just in time inzage kunnen hebben in de status van de student betreffende aanspraak op leerrechten conform de brief van 11 april 2006 aan de Tweede Kamer”

In het projectplan van de IBG (PID, versie 1.1 oktober 2006) is een tijds- en capaciteitsplanning opgenomen op hoofdlijnen welke aangeeft dat:

1. De studenten vanaf half augustus 2007 on-line hun saldo leerrechten kunnen inzien (release 709);
2. De SM-mutaties zijn aangepast voor leerrechten en instellingen kunnen on-line leerrechten saldi van studenten inzien vanaf half augustus (release 707);
3. De instellingen de indicatieve leerrechten van de huidige populatie studenten vanaf half maart 2007 krijgen.

In de brief van 11 april 2006 staat met betrekking tot deze gegevensuitwisseling:

- “er is sprake een tijdige en efficiënte informatievoorziening van en gegevensuitwisseling met (aankomende) studenten”
- “In de brief van de HBO-raad van 29 maart 2006 over administratieve lastendruk, naar aanleiding van het Algemeen Overleg op 23 maart 2006, wordt terecht vastgesteld dat de Informatie Beheer Groep tijdig en geborgd informatie aan de instellingen verstrekt over de leerrechtstatus van de individuele student”.

Tevens wordt in deze brief opgemerkt dat: “Bij de uitwerking van het Proces- en informatiemodel 2007 zal naast de stabiele situatie ook aandacht geschonken worden aan de invoeringsperiode. In het invoeringsjaar 2007 zal voor alle zittende studenten de omvang van de aanspraak op leerrechten bepaald moet worden. Over de invoeringsperiode worden afspraken met instellingen gemaakt, aangezien voor alle studenten die zich per 1 september 2007 in willen schrijven eenmalig een aantal gegevens gecontroleerd en geverifieerd moet worden. Dit zal specifieke acties vergen. In de stabiele situatie die zich na de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 september 2007 voordoet zal het gaan om een minder grote groep studenten.”

De onderzoekers constateren dat in de brief van 11 april 2006 geen harde data met betrekking tot tijdigheid worden genoemd. De onderzoekers constateren dat het in de bedoeling van de staatssecretaris lag dat ten aanzien van de invoeringsperiode een adequate uitwerking (van ook de planning) zou plaatsvinden waarbij hij de VSNU en HBO-raad uitnodigt bij dit proces betrokken te blijven. De onderzoekers constateren dat deze gewenste betrokkenheid geen formele invulling heeft gekregen onder andere door het niet accepteren door de VSNU en HBO-raad van de uitnodiging van OCW om zitting te nemen in de stuurgroep implementatie leerrechten. De stuurgroep implementatie leerrechten is het gremium dat de in deze notitie behandelde, door Capgemini opgestelde, normen heeft vastgesteld. De onderzoekers constateren (onder andere tijdens het bestuurlijk overleg tussen OCW, IBG, CFI, VSNU en HBO-raad) dat geen overeenstemming bestaat over de invulling van het begrip tijdigheid. Het schrijven van VSNU en HBO-raad d.d. 13 oktober 2006 is het eerste moment waarop onderzoekers schriftelijk de term 'tijdigheid' zien vertaald in de datum '1 april' en wel voor alle vormen van gegevensuitwisseling, zowel tussen student en IB-Groep als tussen instellingen en IB-Groep.

Bovenstaande in aanmerking genomen concluderen onderzoekers dat formeel aan de norm wordt voldaan.

3.1.3 Norm 3

“Er is een uitgewerkte planning beschikbaar van het plan bedoeld onder Norm 2 waarbij projectmedewerkers zijn gekoppeld aan activiteiten met geplande te besteden tijd en doorlooptijd. Deze planning is door een interne audit beoordeeld en het auditverslag is in bezit van Capgemini. De interne audit beoordeelt onder andere of de bepaling van te besteden uren (de oorspronkelijke planning) betrouwbaar is, of de decompositie naar activiteiten voldoende detail biedt om tijdig uitloop te signaleren en of de beschikbare (juiste) capaciteit voldoende is om de planning te realiseren.”

Op 11 oktober 2006 ontving Capgemini van de IB-groep het 'Auditrapport: 1^e Projectaudit Leerrechten' (9 oktober 2006) uitgevoerd door de Auditdienst van de IB-Groep, voorzien van een toelichtend schrijven van de hoofddirecteur IB-Groep. Ondanks enkele inhoudelijke opmerkingen, zien de onderzoekers in het resultaat van deze audit en de toelichting geen redenen om aan te nemen dat de werkzaamheden bij de IB-Groep ten behoeve van de invoering Leerrechten per 1 september 2007. Hierbij wordt in overweging genomen dat de hoofddirecteur IB-Groep in zijn brief aangeeft dat hij zich er zich terdege van bewust is, dat de huidige projectorganisatie verbetering behoeft voor wat betreft de transparantie. Daartoe is inmiddels actie ondernomen door de aanstelling van een directeur Projecten, die sinds 1 juni jl. deel uitmaakt van het directieteam van de IB-Groep, met als oogmerk om meer grip te krijgen op de projectbeheersing en de transparantie daarvan. Gaande weg zullen de eerste echte verbeterresultaten zichtbaar worden.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers volledig voldaan

3.1.4 Norm 4

“Er is ten minste één voortgangsrapport (volgens de bij de IB-Groep gebruikte standaard) aan Capgemini opgeleverd waarin de voortgang en de remains to be done duidelijk zijn aangegeven”

Op 16 oktober 2006 werd door Capgemini van de IB-Groep een ‘Maandrapportage OS Project Leerrechten (rapportage over september 2006)’ ontvangen. In deze voortgangsrapportage zijn de remains to be done op hoofdlijnen duidelijk aangegeven. De voortgangsrapportage biedt geen direct inzicht in de remains to be done van de in het PID geplande releases. Dit is conform de bevindingen van de interne audit zoals bij de IB-Groep is uitgevoerd. Onderzoekers gaan ervanuit dat de IB-Groep de aanbevelingen van de auditors opvolgt waardoor de transparantie en projectbeheersing verder toeneemt.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers volledig voldaan

3.1.5 Norm 5

“Er is een formele toezegging van de IB-Groep dat tijdens de projectfase twee audits worden uitgevoerd door de eigen afdeling. Deze audits richten zich op de projectkwaliteit (in termen van beheersbaarheid en stuurbaarheid, zie ook het plan van aanpak). De resultaten van deze audits worden aan Capgemini ter beschikking gesteld en toegelicht. Indien de auditresultaten daartoe aanleiding geven (ter bepaling van OCW) is ook een externe audit mogelijk.”

Op 16 oktober 2006 is van de Directeur onderwijs van de IB-Groep via een e-mail de bevestiging ontvangen dat de IB-Groep tijdens de projectfase Leerrechten, in aanvulling op de onlangs uitgevoerde audit, nog twee interne audits zal uitvoeren.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers volledig voldaan.

3.2 Aandachtsgebied IB-Groep – onderwijsinstellingen

3.2.1 Norm 1

“Er is een beknopt extern implementatieplan (externe mijlpalen) beschikbaar met daarin voldoende ruimte, zowel in doorlooptijd als in ondersteuningscapaciteit vanuit de IBG, voor pilots. Tevens zijn in dit implementatieplan de randvoorwaarden voor de uitvoering opgenomen. In het implementatieplan wordt verder aandacht besteed aan ketentest, aansluitplan en fallbackscenario's op het niveau van de instellingen.”

Het in deze norm genoemde implementatieplan zal de in de brief van 11 april 2006 bedoelde uitwerking van de invoeringsperiode moeten bevatten. In het van de IB-Groep op 16 oktober 2006 ontvangen document

‘Extern Implementatieplan Leerrechten’ (versie 0.1, d.d. 17 oktober 2006) wordt hiertoe een aanzet gedaan. Ook het memo ‘data levering leerrechten’ (d.d. 17 oktober van de IB-Groep) beschrijft welke soort gegevensuitwisseling wanneer door de IB-Groep beschikbaar wordt gesteld. Samengevat: vanaf 1 april 2007 kan gestart worden met de elektronische (on-line, niet real time er treedt een vertraging op van maximaal één week) gegevensuitwisseling tussen instelling en IB-Groep van de leerrechten van de aanmelders. Voor 1 april kan worden getest door de instellingen. Ook bij deze norm zijn de opmerkingen uit paragraaf 3.1.2 onder norm 2 ten aanzien van het ontbreken van overeenstemming over het begrip tijdigheid van toepassing.

Ketentest, aansluitplan en instellingsfallbackscenario’s zijn summier beschreven.

Onderzoekers concluderen dat de aangeleverde plannen gezamenlijk alle componenten bevatten van het bedoelde implementatieplan (dan wel het in de brief van 11 april genoemde ‘uitwerking invoeringsperiode’). Uiteraard dienen beide documenten geïntegreerd te worden en dienen belangrijke onderdelen uitgewerkt te worden (aansluitplan). De genoemde data sluiten voldoende aan bij de wensen van VSNU en HBO-raad om een realistische basis voor invoering te bieden.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers gedeeltelijk voldaan

3.2.2 Norm 2

“Capgemini beoordeelt dit plan als haalbaar in termen van doorlooptijd voor de instellingen (ten minste twee maanden voor ketentest en pilots vóór 1 juni) en mate van ondersteuning door de IBG gedurende pilots en afwikkeling van bevindingen.”

Het extern implementatieplan biedt de instellingen voldoende ruimte voor ketentest en pilots (van 1/12 tot 1/april/2007). De IB-Groep geeft in het implementatieplan aan dat zij met de instelling het testplan verder gaat invullen. De IB-Groep heeft capaciteit gereserveerd om ketentest en een veldtest te ondersteunen. Niet duidelijk wordt hoe groot deze capaciteit is (hoeveel instellingen kunnen gelijktijdig aansluiten voor test?). De afwikkeling van bevindingen moet nog worden uitgewerkt.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers gedeeltelijk voldaan

3.2.3 Norm 3

“Het instellings-fallbackscenario geeft de mogelijkheid aan een in principe onbeperkt aantal instellingen om na september 2007 te werken met (maar ook zonder) de nieuwe SM mutatie’s. Het is de instellingen duidelijk middels een schriftelijke communicatie welke de consequenties zijn bij het gebruik van het fallbackscenario. Dit fallbackscenario is op hoofdlijnen qua activiteiten, tijds- en capaciteitsplanning beschreven.”

In het extern implementatieplan wordt het instellingsfallbackscenario kort toegelicht. De consequenties in termen van administratieve belasting voor instellingen is niet beschreven. Onduidelijk is of en hoe lang instellingen met de ‘oude’ SM mutaties kunnen blijven werken.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers gedeeltelijk voldaan.

3.2.4 Norm 4

“Als onderdeel van of verwant aan het implementatieplan heeft de IB-Groep een communicatieplan beschikbaar. Dit plan betreft naast de communicatie met de instellingen ook die met studenten.”

Van de IB-Groep zijn twee documenten ontvangen, te weten ‘Communicatieplan Leerrechten en collegegeldkrediet’ (versie 0.3 CONCEPT, d.d. 18 september 2006) en ‘Communicatieplan IB-Groep en ho-instellingen rond invoering leerrechten’ (Concept 0.1, d.d. 28 september 2006). In het algemene communicatieplan (communicatieplan leerrechten en collegegeldkrediet) wordt uitgebreid en doelgericht aandacht besteed aan communicatie met onder andere de studenten. Beide communicatieplannen zijn voldoende uitgewerkt, corresponderen met de invoering per 1 september 2007 en geven een duidelijk beeld van de beoogde communicatie.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers volledig voldaan

3.3 Aandachtsgebied Onderwijsinstellingen

3.3.1 Norm 1

“Meer dan de helft van de grotere SIS leveranciers heeft de benodigde aanpassingen op de SIS globaal in kaart gebracht en geeft aan dat de minimaal noodzakelijke aanpassingen tijdig haalbaar zijn. Capgemini zal de leveranciers schriftelijk vragen of een dergelijk globaal ontwerp bestaat.”

In Nederland zijn 7 standaard SIS (Student Informatie Systeem) systemen in gebruik. Standaard betekent in dit geval dat een SIS in gebruik is bij meer dan één instelling. Met deze 7 systemen is 92% van de studentenpopulatie ingeschreven. De instellingen welke niet met één van deze 7 SIS systemen werken, maken gebruik van een zelfontwikkeld systeem dan wel hanteren een handmatige administratie. Alle 7 leveranciers zijn schriftelijk bevraagd en hebben schriftelijk geantwoord.

Geconcludeerd wordt dat minder dan de helft van de leveranciers op dit moment een (globaal) ontwerp heeft waarin de voor de invoering van leerrechten benodigde aanpassingen in het SIS zijn beschreven. De

leveranciers zonder ontwerp hebben dan ook geen planning voor de aanpassingen in het SIS en kunnen niet aangeven of 1 april haalbaar is dan wel geven aan dat alle ontwikkelcapaciteit is ingepland (met name voor Studielink).

Verder wordt vastgesteld wordt dat de meeste SIS leveranciers opdracht van hun gebruikersgroep (de gebruikende HO instellingen) nodig hebben om een ontwerp te maken maar deze nog niet hebben ontvangen.

Leverancier	SIS	aantal studenten	globaal FO aanwezig?	globale planning aanwezig ?	opdracht gebruikers-groep nodig voor aanpassingen?	opdracht voor aanpassingen ontvangen?	1 april haalbaar?	opdracht gebruikers-groep nodig voor ontwerp?	opdracht voor ontwerp ontvangen?
PSB	OSIRIS	95.866	ja	ja	alleen inhoudelijk	nvt	ja, grotendeels	nvt	nvt
ISIS+	ISIS+	133.071	nee	deels	ja	nee	vanaf 1/4 wel testen als alles meezit (SL)	afh. Omvang	nee
Oracle	Peoplesoft	73.998	nee	nee	nee	nvt	waarschijnlijk niet	nee	nvt
Chronotech	HIAS	79.915	nee	nee	ja	nee	nee	ja	nee
STOAS	B&E	22.286	nee	nee	ja	nee	nee	ja	nee
Rovict	Comi-S	38.879	nee	nee	ja	nee	waarschijnlijk niet	ja	nee
Ceasar	CATS	73.837	nee	nee	ja	nee	niet onderzocht	ja	nee
Totaal 7 grotere SISen		517.852	92%						
totaal zelfbouw		42.060							
Totaal aantal studenten		563.498							
FO = functioneel ontwerp									

PS. De cijfers in bovenstaande tabel zijn bedoeld om een gefundeerd beeld te geven van de omvang van de verschillende SIS'en gerelateerd aan het aantal studenten maar is niet bedoeld om 100% exact te zijn.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers niet voldaan

3.3.2 Norm 2

“De instellingen zijn tijdig geïnformeerd over de hoofdlijnen van de leerrechtensystematiek en de activiteiten die van hen worden verwacht in verband met de invoering van deze systematiek”

De directie HO van OCW heeft op 21 juli 2006 en op 6 oktober 2006 alle onderwijsinstellingen middels brieven met bijlagen (w.o. de stand van zaken ‘leerrechten in ontwikkeling’ van dat moment) uitvoerig geïnformeerd over de hoofdlijnen van de systematiek, waardoor de instellingen een goed beeld konden krijgen van wat er van hen wordt verwacht.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers volledig voldaan.

3.3.3 Norm 3

“De instellingen zijn in staat tijdig aanpassingen van hard- en software vanwege wijziging van inschrijvings- en collegegeldbepalingen uit te voeren, alsmede de daarmee samenhangende aanpassing van de elektronische gegevensuitwisseling inzake SM-berichtenverkeer met de Informatie Beheer Groep, of benutting van de mogelijkheden van het alternatief dat de Informatie Beheer Groep aanbiedt.”

Zowel VSNU als HBO-raad geven in hun brieven d.d. 24 oktober duidelijk aan dat de instellingen niet in staat zijn, dan wel tegen onverantwoord grote risico's, tijdig aanpassingen in hard- en software te laten uitvoeren noch de daarmee samenhangende aanpassing in de elektronische gegevensuitwisseling. Als belangrijkste reden wordt door de HBO-raad aangegeven dat de instellingen niet tijdig zijn voorzien van elementaire informatie die nodig is voor de aanpassing in software en (administratieve) organisatie. De verstrekte documenten 'Proces- en Informatiemodel' en 'Programma van Eisen IB-Groep' worden als onvolledig gekwalificeerd. Het belang wordt benadrukt van een 'integrale tijdsplanning' met heldere mijlpalen die door alle betrokken partijen (OCW, IBG, instellingen) als realistisch en uitvoerbaar geacht worden. In de brief van de VSNU vinden we deze argumenten in vergelijkbare bewoording terug. In de brief van de VSNU wordt ook expliciet de relatie met studielink gelegd door te stellen dat voor een verantwoorde invoering van leerrechten allereerst Studielink operationeel moet zijn.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers niet voldaan

3.3.4 Norm 4a

“De instellingen zijn in voldoende mate in staat om tijdig het gemaximeerde collegegeld en instellingscollegegeld, alsmede de regels voor het profileringsfonds vast te stellen, gehoord de medezeggenschaps- of universiteitsraad.”

De VSNU noch HBO-raad geven in hun respectievelijke reacties expliciet aan of de instellingen in voldoende mate in staat om tijdig het gemaximeerde collegegeld en instellingscollegegeld, alsmede de regels voor het profileringsfonds vast te stellen, gehoord de medezeggenschaps- of universiteitsraad. Aangezien genoemde onderdelen onderdeel vormen van de wet leerrechten, constateren onderzoekers dat de haalbaarheid van deze onderdelen gelijkgesteld kan worden met de haalbaarheid van het geheel.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers niet voldaan

3.3.5 Norm 4b

“De instellingen zijn in voldoende mate in staat om tijdig de interne communicatie over de gevolgen van de invoering van leerrechten adequaat te organiseren en uit te voeren.”

Gezien het gestelde onder de voorgaande twee normen (3 en 4a) is norm 4b hiervan een afgeleide. Communicatie moet gebaseerd zijn op vaststaande gevolgen. Deze gevolgen zijn voor een belangrijk deel niet voldoende uitgewerkt.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers niet voldaan

3.3.6 Norm 4c

“De instellingen zijn in voldoende mate in staat om tijdig hun administratieve organisatie aan te passen voor de invoering van leerrechten.”

Door de HBO-raad wordt aangegeven dat de instellingen niet tijdig zijn voorzien van elementaire informatie die nodig is voor de aanpassing in software en (administratieve) organisatie. De verstrekte documenten ‘Proces- en Informatiemodel’ en ‘Programma van Eisen IB-Groep’ worden als onvolledig gekwalificeerd. De VSNU stelt: “Deze complexe administratieve regelgeving is implementeer- en exploiteerbaar, maar invoering in 2007 kent ons inziens onverantwoorde risico’s.” met verwijzing naar de complexe maar cruciale IT-infrastructuur.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers niet voldaan

3.4 Aandachtsgebied Centraal Financiële Instellingen

3.4.1 Norm 1

“PvE (zowel het PvE voor de IB-Groep, als het PvE voor OCW) dient vastgesteld te zijn door OCW en CFI met akkoord door IB-Groep en OCW/AD. Capgemini zal een oordeel geven over het proces dat geleid heeft tot dit PvE”

De onderzoekers hebben van de CFI een ‘(concept) PROGRAMMA VAN EISEN CFI – Beleidsdirectie BEKOSTIGING HOGER ONDERWIJS, ONDERZOEK EN ACADEMISCHE ZIEKENHUIZEN’ (verder OCW) (versie 0.21 d.d. 22 september 2006) en een ‘(concept) PROGRAMMA VAN EISEN CFI – IB-groep BEKOSTIGING HOGER ONDERWIJS EN LEERRECHTEN ’ (versie 0.4 d.d. 12 oktober 2006) ontvangen.

Beide producten zijn bedoeld om de gegevensuitwisseling tussen enerzijds IB-Groep en OCW en anderzijds CFI te definiëren. Beide documenten voldoen inhoudelijk aan deze doelstelling. Het proces dat heeft geleid tot deze documenten is tot op heden een proces dat zich voornamelijk binnen CFI heeft afgespeeld. Onlangs is de genoemde conceptversie van het PvE CFI- OCW ook aan OCW aangeboden.

Voor het PvE IB-Groep – CFI geldt dat de huidige conceptversie (met eventuele aanpassingen indien het bekostigingsbesluit niet ongewijzigd door de Tweede Kamer wordt aangenomen) nog moet worden geaccordeerd door de IB-Groep. Hierbij dient niet alleen inhoudelijk overeenstemming te zijn, maar ook ten aanzien van een gezamenlijke planning met eerste oplevermomenten en testperioden.

Voor het PVE OCW – CFI geldt dat de huidige conceptversie (met eventuele aanpassingen indien het bekostigingsbesluit niet ongewijzigd door de Tweede Kamer wordt aangenomen) nog moet worden geaccordeerd door OCW en haar AD. De huidige conceptversie geeft OCW aanleiding te veronderstellen dat zij haar akkoord zonder meer kan verstrekken.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers gedeeltelijk voldaan.

3.4.2 Norm 2

“Er is een duidelijke beslissing genomen door OCW (inclusief formele opdracht-verstrekking) omtrent de aanpak door CFI (volgens architectuur dan wel alleen volgens fallback scenario).”

Onderzoekers hebben tot op heden geconstateerd dat OCW voornemens is deze opdracht te verstrekken en dit ook in verschillende verslagen toezegt. Een formele opdrachtbevestiging is niet beschikbaar. Het CFI geeft de komende periode ook zonder formele opdrachtbevestiging geen vertraging in haar werkzaamheden op te lopen.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers niet voldaan.

3.4.3 Norm 3

“Er is een plan, met een bijbehorende planning voor de tijdige (1 januari 2007) afronding van het controleprotocol.”

Van CFI zijn stukken ontvangen (o.a. ‘Concept nieuw Controleprotocol HO d.d. 12 oktober 2006’ en ‘Planning Nieuw Controloprotocol HO d.d. 17 oktober 2006’, alsmede de notitie ‘Planning Nieuw Controleprotocol ho’ d.d. 24 oktober 2006) waaruit in voldoende mate blijkt dat de afronding van het Controleprotocol uiterlijk 1 januari 2007 gereed is

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers voldaan.

3.5 Aandachtsgebied Centraal Financiële Instellingen – Onderwijsinstellingen

3.5.1 Norm 1

“CFI heeft voor 1 november 2006 een werkbaar systeem voor bekostiging in kaart gebracht (globaal ontwerp) met een daarbij behorend implementatieplan.”

CFI heeft een document opgesteld (‘Programma Modernisering Hoger Onderwijs’, versie 1.9, d.d. 16 oktober 2006) dat op hoofdlijnen de uitvoering van het programma MHO en het realiseren van een systeem voor bekostiging, alsmede de implementatie beschrijft.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers volledig voldaan.

3.5.2 Norm 2

“Er is een tijdpad geschetst door CFI over de totstandkoming van een instellingsportal en de daarmee samenhangende geïntegreerde rijksbijdragebrief.”

In het bij Norm 1 genoemde Programma Modernisering Hoger Onderwijs staat het tot stand komen van en Instellingsportaal HO, inclusief simulatie van de rijksbijdrage, beschreven als deelproject. Dit deelproject is in hoofdstuk 4 opgenomen in de planning met als einddatum ketentest augustus 2007. De geïntegreerde rijksbijdragebrief is expliciet opgenomen in de scope bij paragraaf 2.2 (inclusief opleverdatum).

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers volledig voldaan.

3.6 Aandachtsgebied CFI – IB-Groep

3.6.1 Norm 1

“Er is een proces- en informatiemodel met toelichting in gezamenlijkheid opgesteld door IB-Groep en CFI en geaccordeerd door OCW”

Er bestaat een door de IB-groep en CFI opgesteld en door de directie HO geaccordeerd ‘Proces- en informatiemodel 2007’ (versie 2.1. d.d. 29 september 2006). De onderzoekers constateren dat de huidige versie voldoende basis biedt om de nu noodzakelijke activiteiten bij de instellingen te kunnen uitvoeren. De onderzoekers constateren ook dat de huidige versie onvoldoende basis biedt voor de complete invoering van leerrechten bij een instelling. De IB-Groep en CFI hebben toegezegd om uiterlijk in het eerste kwartaal van 2007 en volledig uitgewerkt proces- en informatiemodel gereed te hebben. Naar mening van de onderzoekers is dit te laat en dient een uitgewerkt proces- en informatiemodel uiterlijk 1 januari 2007 beschikbaar zijn zodat instellingen en SIS leveranciers voldoende tijd hebben om detailontwerpen te maken,

hun aanpassingen te realiseren en test- en uitzonderingsgevallen op te stellen. Expliciet dient aandacht besteedt te worden aan het omgaan met indicatieve leerrechten t.o.v. definitieve leerrechten en het vaststellen van leerrechten voor studenten welke zich niet (in de huidige systematiek) via de IB-Groep aanmelden. In het huidig proces- en informatiemodel wordt de kans gemist deze en andere slepende onduidelijkheden helder te maken.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers slechts gedeeltelijk voldaan

3.7 Aandachtsgebied directie HO van het Ministerie OCW

3.7.1 Norm 1

“OCW heeft op 1 november geen nieuwe voornemens op het gebied van wet- en regelgeving die kunnen leiden tot aanpassingen van de thans voorziene gegevensuitwisseling tussen IBG en de instellingen, noch tot aanpassingen op de PvE's van de IBG en CFI, danwel de benodigde veranderingen bij de instellingen.”

In de reactie van de directie HO op de uitvoeringstoets “concept bekostigingsbesluit WHW 2008” van CFI (d.d. 18 oktober 2006) wordt gesteld dat OCW geen nieuwe voornemens voorziet op het gebied van wet- en regelgeving die kunnen leiden tot aanpassingen van de thans voorziene activiteiten bij CFI en de IB-Groep en gegevensuitwisseling met de instellingen.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers volledig voldaan

3.7.2 Norm 2

“OCW heeft op 20 oktober toegezegd aan de IB-Groep en CFi opdracht te geven om, indien leerrechten per 1 september 2007 worden ingevoerd, een integraal fallbackscenario (de ‘liveline’) op te stellen waarin vastgesteld wordt welke maatregelen worden voorbereid en gerealiseerd om kort voor de invoering te kunnen terugvallen op de bestaande systematiek. Dit integraal fallbackscenario dient op 1 februari 2007 voor de instellingen beschikbaar te zijn.”

Tot op heden is door onderzoekers een dergelijke opdracht niet ontvangen.

Aan deze norm is naar de mening van de onderzoekers niet voldaan.

4. Conclusie

4.1 Eindconclusie

Op basis van de in Hoofdstuk 3 getoetste normen, komen de onderzoekers tot de conclusie dat de implementatie van leerrechten op een juiste en tijdige wijze op de beoogde datum 1 september 2007 thans niet mogelijk is. Dit betekent het advies ‘go later’.

4.2 Onderbouwing

Onderzoekers constateren dat de IB-Groep, CFI en de directie HO hun uitgangsdokumentatie (ontwerpen en plannings) voldoende op orde hebben om een haalbaar en beheersbaar invoeringstraject te doorlopen leidend tot invoering van leerrechten per 1 september 2007. Daar waar ontwikkelwerkzaamheden zijn gestart, lopen deze op planning. Daarbij tekenen de onderzoekers aan dat, als zou de datum van 1 september 2007 voor de implementatie van leerrechten toch worden gekozen, een aantal zeer tijdkritische processen moeten worden doorlopen, waarbij de kans op verstoring c.q. vertraging niet denkbeeldig is temeer daar geen door alle partijen onderschreven integrale tijdsplanning (dan wel extern implementatieplan) beschikbaar is. Een belangrijk element hierbij is de recent uitgestelde invoering van Studielink. Dit betekent dat een alternatief gerealiseerd moet worden. Een alternatief dat in dit onderzoek niet is meegenomen omdat tot voor kort werd aangenomen dat Studielink in november 2006 in productie zou worden genomen. De IB-Groep heeft aangegeven dit alternatief tijdig te kunnen realiseren. Gezien het feit dat dit alternatief in korte tijd, bovenop de andere werkzaamheden, moet worden gerealiseerd betekent naar mening van de onderzoekers een onvermijdelijk een groter risico op uitloop.

Onderzoekers constateren, mede op basis van de brieven van de VSNU en de HBO-raad van 24 oktober 2006, dat bij de instellingen nog veel onduidelijkheden en onzekerheden over de invoering van leerrechten bestaan. Deze onzekerheden hebben enerzijds betrekking op de aanpassingen c.q. inrichtingen van de administratieve organisaties bij de instellingen, anderzijds op het tijdig en correct, alsmede uitvoerig (keten-)testen van de geautomatiseerde onderdelen bij de instellingen. Voorts bestaat er thans nog te veel onzekerheid of de leveranciers van de software van de Studenten Informatie Systemen, die een essentieel onderdeel vormen in de gegevensverwerking rond leerrechten, tijdig gereed zijn met de noodzakelijke aanpassingen van hun Software. De tot op dit moment bestaande interpretatie- dan wel meningsverschillen over de invulling van termen als tijdigheid en controleerbaarheid tussen betrokken partijen zullen eerst opgelost moeten worden voordat met de verdere uitwerking van bijvoorbeeld het externe implementatieplan gestart kan worden. Het Proces- en Informatiemodel in de huidige vorm biedt duidelijk onvoldoende basis voor de instellingen en leveranciers van Student Informatie Systemen om zich voor te bereiden op de invoering van leerrechten. Verdere uitwerking van dit model is op korte termijn noodzakelijk.

Op dit moment kan er derhalve redelijkerwijs geen uitzicht worden geboden op een tijdige, juiste en beheersbare invoering van leerrechten per 1 september 2007.

4.3 Aanbevelingen

Op basis van het materiaal en de informatie die de onderzoekers hebben aangetroffen, komen zij tot de volgende aanbevelingen:

- Het ware wenselijk indien er snel een situatie bereikt kan worden waarbij de wet- en regelgeving rond leerrechten wordt vastgesteld én er met alle betrokken partijen overeenstemming is over een definitieve invoeringsdatum (1 september 2008). Hierdoor kunnen de inhoudelijke discussies rond leerrechten worden afgerond en kan alle energie gericht worden op het zorgvuldig en tijdig invoeren ervan;
- Voor de invoering is het naar de mening van de onderzoekers noodzakelijk om een programmatische benadering te kiezen. Dat wil zeggen dat de aansturing en coördinatie van de implementatie en de daarmee samenhangende projecten en deelprojecten bij alle betrokken partijen vanuit één punt wordt aangestuurd en gecoördineerd. Het ligt in de rede en lijkt logisch de verantwoordelijkheid hiervoor bij de directie HO van het ministerie OCW neer te leggen;
- De eerste stap binnen deze programmatische aanpak zou het creëren van volledige overeenstemming moeten zijn tussen alle betrokken partijen over de wijze waarop en het tempo en tijdschema waarmee leerrechten worden geïmplementeerd;
- Tenslotte bevelen de onderzoekers bevelen aan om in het kader van een programmaanpak spoedig middelen te ontwikkelen c.q. in te voeren om een frequente monitoring van de activiteiten, de voortgang daarin en de nog uit te voeren werkzaamheden bij alle deelnemende partijen op een heldere en transparante wijze te kunnen volgen.