



Doorlichting DUO

Versie1.0 definitief

Datum	07-03- 2019
Status	Definitief
Onze referentie	1476856

Colofon

Directie	Financieel Economische Zaken
Projectnaam	Doorlichting DUO
Versienummer	1.0 definitief
Contactpersoon	

Rijnstraat 50 | Den Haag
Postbus 16375 | 2500 BJ Den Haag

Auteurs/ leden
werkgroep

Inhoud

	Colofon—2
	Inhoud—3
	Samenvatting en aanbevelingen—5
1	Inleiding en onderzoeksvragen—8
1.1	Doelstelling—8
1.2	Referentiekader—8
1.3	Doorlichting DUO 2015—9
2	Context en recente ontwikkelingen—10
2.1	Kernbegrippen—10
2.2	Kerntaken DUO—11
2.2.1	Kostenbepalende factoren—12
2.3	DUO in transitie—12
2.3.1	Ketensturing en invoering 'BusDevOps' (BDO)—13
2.3.2	Uitrol lifecycle management—13
2.3.3	Topstructuur—13
2.3.4	Veranderde governance en financiering—14
2.3.5	Voortgang transitie—14
3	Verankering van LCM binnen DUO—15
3.1	Algemeen beeld LCM binnen DUO—15
3.2	Impact op de rollen rond LCM—18
3.2.1	Business—18
3.2.2	CIO DUO—18
3.2.3	Concerncontrol—19
3.2.4	Portfoliomanagement—19
3.2.5	Afdeling ICT & IT-Leveranciers—19
3.2.6	Roldefinitie—20
3.3	Interne p&c cyclus—20
3.4	Besluitvorming binnen DUO—23
4	Governance OCW-DUO—27
4.1	Agentschapsmodel—27
4.1.1	Opzet rol eigenaar—28
4.1.2	Eigenaar in de praktijk—29
4.1.3	Opzet rol opdrachtgevers in relatie tot opdrachtnemer—30
4.1.4	Opdrachtgevers in de praktijk—31
4.1.5	Opdrachtnemer DUO in de praktijk—33
5	Financiering—35
5.1	Financiële status DUO—35
5.1.1	Financiële ontwikkelingen—35
5.2	Managementafspraken binnen de begrotingscyclus—36
5.2.1	Budget managementafpraak—37
5.2.2	Kostprijs—39
5.2.3	Doelmatigheidsbevordering—39
5.2.4	LCM in kostprijs—40
5.2.5	Investeringen—41
6	Bijlagen—43

6.1	Onderzoeksvragen—43
6.2	Lijst geïnterviewden—44
6.3	Afkortingen en definities—45
6.4	Hoofdproducten DUO—48
6.5	Overlegvormen—49
6.6	Opvolging aanbevelingen doorlichting 2015—50
6.7	Governance afspraken 2017 (rapport Aansturing en financiering portfolio DUO)—53
6.8	Organogram DUO—55
6.9	Factsheet financiële status DUO—56

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

Transitie DUO

DUO bevindt zich momenteel in een transitie van een organisatie met een complex systeemlandschap naar een meer wendbare ICT-gedreven organisatie waarin onderhoud en vervanging structureel geborgd zijn. Dat kan via de LifeCycle Management systematiek (LCM). DUO heeft gevraagd om dit dan ook structureel te financieren. In de doorlichting is onderzocht in welke mate DUO intern klaar voor adequaat life-cycle management, wat deze transitie betekent voor de (governance) relatie met de opdrachtgevers en eigenaar en wat het betekent voor de financieringsstructuur van DUO.

De transitie van DUO is vormgegeven door een omwenteling naar 'ketensturing' waarbij de business 'end tot end' verantwoordelijk is, ondersteund door een 'agile' wijze van werken in zogenoemde 'BusDevOps' teams. De invoering van deze werkwijze is nog volop bezig. Zo is de topstructuur van DUO per 1 januari 2019 aangepast op deze 'end tot end' verantwoordelijkheid. Uit het onderzoek komt naar voren dat de transities de goede richting geven en met voorrang moeten worden afgevoerd. Dit vergt nog een stevige inspanning. De nieuwe hoofddirecteur uitvoering binnen DUO speelt daarin een cruciale rol.

Lifecycle management DUO

De voorgenomen inrichting van het LCM-proces binnen DUO om te komen tot inzicht in de totale onderhoud- en vervangingsbehoefte kent een solide basis. Het huidige niveau van implementatie resulteert in een portfolio dat een goed uitgangspunt vormt voor het opstellen van meerjarenplannen. Dat er nog een stevige inspanning nodig is, blijkt uit de analyse van de inbedding van LCM. Hiërarchie in taken en de rolinvulling behoeven verduidelijking, opdat binnen DUO heldere overlegstructuren met agenda's en rapportages kunnen worden ingericht. De kanteling naar ketens, meerjarigheid en integraliteit vraagt nog om meer inzicht en overzicht. In de rapportages kan meer aandacht zijn voor relevante indicatoren bijvoorbeeld rond de efficiency van het voortbrengingsproces, waarvoor in dit rapport concrete voorstellen worden gedaan. Verder kunnen de afspraken met IT-ketenpartners (ODC-Noord) meer worden geconcretiseerd net als de relatie tussen de business en de directeur ICT.

Agentschapsmodel

Er is ook inspanning nodig om, in aansluiting op de transities van DUO, de relaties in de agentschaps-driehoek te verduidelijken en te versterken. Blijvend kiezen voor een agentschapsmodel betekent dat dit dus ook opnieuw moet worden (in)gericht. Het doel moet zijn in de agentschapsdriehoek stelselmatig op verschillende niveaus en met rolvastheid te kunnen afstemmen over 'strategy', 'definition' en 'delivery'. Een basis is gelegd via IV-strategie, roadmap, visie en koers DUO.

Om die afstemming goed in te richten is in de relatie van de opdrachtgevers met DUO verheldering nodig. Structureer en bespreek regelmatig en integraal (zowel op het niveau van IV-keten als op totaalniveau) de meerjarige agenda van beleid en uitvoering (het 'wat') zodanig dat helder wordt waarop de opdrachtgever(s) daad-

werkelijk wil(len) sturen en formuleer daarbij ook KPI's. Dit maakt het voor DUO en opdrachtgever mogelijk om de uitvoering van bestaand beleid te monitoren, nieuw beleid tijdig te vertalen en aan te laten sluiten op noodzakelijk onderhoud en vervanging én van DUO kant bespreekbaar te maken welke keuzes eventueel moeten worden gemaakt en welke opties daarbij zijn (het 'hoe').

De eigenaar stelt meerjarig de kaders (denk aan de financiën, CIO, HRM). Zij borgt dat besluitvorming op totaal- en IV-ketenniveau landt in een op elkaar aansluitende begrotings- en p&c-cyclus. Daarin is de begroting het financiële kader en wordt gewerkt binnen de kaders waarbij steeds een meerjarig beeld als rolling forecast kan worden besproken. De eigenaar kan aanvullend daarop scherper een gezamenlijke uitvoeringsvisie formuleren en aangeven met welke indicatoren, informatie en agenda zij wil sturen. Voor adequaat toezicht door de eigenaar helpen doelmatigheidsafspraken, eigenaars-KPI's en verschillenanalyses.

In aansluiting daarop hebben DUO én de opdrachtgevers er belang bij dat grotere meerjarige investeringsbeslissingen gezamenlijk, tijdig en op een transparante manier (bijv. businesscase en/of externe toetsing) worden genomen. Dat geeft meer zekerheden in de planning voor DUO en maakt het mogelijk de bijdrage van deze investeringsbeslissingen aan de strategie beter te volgen en te evalueren.

Om de toekomstbestendigheid te kunnen borgen, is de ambitie uitgesproken de voorgestelde aanpassingen zoveel mogelijk al in 2019 te realiseren. De eigenaar neemt de regie. Een implementatie plan wordt in overleg met Financiën uiterlijk 1 juni vastgesteld. Onderdeel van dit implementatie plan is in ieder geval een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling en prioriteitstelling.

Aanbevelingen

In de hoofdstukken van dit rapport vindt u de aanbevelingen. Het detailniveau is het gevolg van het bijzondere karakter van deze doorlichting. Er is gedetailleerd onderzocht, met inbreng van externe expertise, wat nodig is om lifecycle management op de beoogde manier binnen DUO en in de relatie met de opdrachtgever en eigenaar te implementeren. DUO en OCW hebben baat bij concrete handvatten om de implementatie verder ter hand te nemen.

Samenvatting aanbevelingen

Er is een verwijzing naar de aanbeveling(en) zelf opgenomen.

DUO in transitie:

1. Maak de transities binnen DUO met voorrang af en beleg de verantwoordelijkheid daarvoor eenduidig binnen DUO.
(aanbevelingen p. 14)

Verankering van LCM binnen DUO:

1. Werk de rolverdeling ten aanzien van LCM voor alle betrokken binnen LCM uit en draag zorg voor correcte invulling van deze rol. Concretiseer afspraken ten aanzien van ILM met o.a. ODC Noord, alsmede afspraken tussen de business en directeur ICT ten aanzien van de relatie ALM en ILM.
(aanbevelingen p. 20)

2. Zorg voor een complete set indicatoren, voorzie deze zo nodig van een toelichting, en neem deze op in de verschillende interne en externe rapportages om daarmee sturing te geven aan de onderhoud- en vervangingsontwikkeling. Pas periodieke toetsing toe op zowel de indicatoren als de meetmethodes om daarmee de betrouwbaarheid van de schattingen te verhogen. *(aanbevelingen p. 23)*
3. Draag zorg voor de mogelijkheid om binnen het business domein afstemming te vinden voor onderhoud en vervangen (bijvoorbeeld door gebruik te maken van het Business Managers Overleg BMO), gericht op afstemming met de integrale beleidsportfolio, het bepalen van de impact van de trajecten alsmede het organiseren van afstemming over de ketens heen. Zorg dat informatie met betrekking tot onderhoud en vervangingen voor alle betrokkenen goed te interpreteren is om daarmee juiste besluitvorming te accommoderen. *(aanbevelingen p. 26)*

Governance OCW-DUO

1. Richt een overlegstructuur op meerdere niveaus in, zodat stelselmatig de 'strategy' (meerjarig beeld, strategie uitvoering en beleid), 'definition' (jaarlaag, Managementafspraken) en 'delivery' (volgen van de uitvoering, besluitvorming op verstoringen) worden besproken, gevolgd en bewaakt. Doe dit in ieder geval op het niveau van de IV-ketens. *(aanbevelingen p. 27)*
2. Zorg voor meerjarig inzicht, zowel voor de beleidsagenda als de continuïteitsportfolio. Breng alle relevante aspecten waar je op wilt sturen (kaders, kosten, maakbaarheid kpi's etc.) in beeld. *(aanbevelingen p. 30)*
3. Zorg voor een rolvaste heldere (besluitvormings)cyclus in de agentschapsdriehoek over het integrale meerjarig beeld en breng daarvoor in beeld welke keuzes te maken zijn. *(aanbevelingen p. 34)*

Financiering:

1. Zorg ervoor dat de p&c cyclus aansluit op de financiële kaders uit de begrotingscyclus opdat het uitvoeringsbeeld en de ruimte voor nieuwe beleidswensen op de cruciale momenten in de begrotingscyclus én de p&c cyclus meerjarig duidelijk zijn. Maak het begrotingsproces leidend. *(aanbevelingen p. 37, 38, 40)*
2. Zorg daarbij dat omvangrijke investeringen extra aandacht krijgen in de vorm van een businesscase, eventuele externe toetsing en voldoende ruimte voor alle partijen om een zienswijze te geven en te 'challengen'. *(aanbevelingen p. 42)*

1 Inleiding en onderzoeksvragen

DUO bevindt zich momenteel in een transitie van een organisatie met een complex systeemlandschap naar een meer wendbare ICT-gedreven organisatie waarin onderhoud en vervanging structureel geborgd zijn via LCM.

Door achterstand in het vervangen van IT-systemen staat de continuïteit van de dienstverlening DUO aan de onderwijssector onder druk. In 2018 zijn meerdere stappen gezet om inzichten te bieden die bijdragen aan de structurele oplossing. Zo is er een IV-strategie en roadmap vervangingen opgesteld. In het najaar 2018 zijn meerdere gesprekken tussen M.OCW/M.BVOM en M.FIN gevoerd over de situatie bij DUO. Dit heeft tot de afspraak geleid dat OCW bij voorjaarsnota 2019, waar nodig en onder voorwaarden, noodzakelijke investeringen in onderhoud en vervanging mag dekken, zowel voor 2019 als structureel vanaf 2020. Onderdeel van de afspraken tussen OCW en Financiën is dat er een doorlichting naar DUO wordt uitgevoerd.

1.1 Doelstelling

De hierboven beschreven transitie noopt tot een andere wijze van financiering, te weten een omslag van projectfinanciering naar structurele financiering. De doorlichting moet inzicht bieden in de beste manier om hieraan vorm te geven in termen van governance en financiering. Doel is de uitkomsten van de doorlichting te benutten in het traject van de voorjaarsnotabesluitvorming 2019.

Opdrachtgevers van de doorlichting zijn SG.OCW (eigenaar van DUO) en de Directeur Begrotingszaken van het ministerie van Financiën. De doorlichting is uitgevoerd door een combinatie van interne en externe onderzoekers (KPMG). Er is een begeleidingsgroep ingesteld voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter (José Lazeroms, Lid Raad van Bestuur UWV, oud-DGPV). De doorlichting van DUO is uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2019.

1.2 Referentiekader

De Regeling agentschappen stelt: *'de Minister en de Minister van Financiën beoordelen gezamenlijk tenminste eens in de vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap. De Minister maakt het hieruit volgende rapport openbaar'*.

In het IOFEZ van 11 december 2017 is besproken dat doorlichtingen zich op specifieke onderdelen van agentschappen kunnen richten. Deze doorlichting richt zich primair op de wijze waarop DUO invulling geeft aan de sturing op onderhoud en vervanging en wat dat betekent voor de governance en financiering. Bij de doorlichting worden de resultaten van een eerdere doorlichting uit 2015 en eerdere rapporten van DUO gebruikt.

De onderzoeksvragen zoals opgenomen in bijlage 6.1 vormen de leidraad voor het onderzoek. Het onderwerp onderhoud en vervanging is breed en omvangrijk. De vragen geven daarom niet alleen inzicht in onderhoud en vervanging, maar ook inzicht in het functioneren van het agentschap in het licht van de regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, doelmatigheid en bekostiging.

1.3 Doorlichting DUO 2015

Ook in 2015 heeft een doorlichting van DUO plaatsgevonden om inzicht te geven in het functioneren van DUO in het licht van de Regeling agentschappen. Deze doorlichting had betrekking op de gebieden van governance, financieel beheer, bekostiging en doelmatigheid. Het resultaat is neergelegd in het rapport *Doorlichting Dienst Uitvoering Onderwijs* van 28 september 2015. In dit rapport zijn zes aanbevelingen gedaan waar OCW en DUO de afgelopen jaren invulling aan hebben gegeven.

De aanbevelingen zijn grotendeels ingevuld. De visie DUO is vastgesteld, de opdrachtgever rol is versterkt, de afschrijvingen nemen toe, het tariefsysteem is geüniformeerd en er zijn slagen gemaakt met het 'lightmodel'. Het meer werken met KPI's is nog achtergebleven. DUO heeft aangegeven deze in 2019 ter hand te nemen. Over KPI's is ook in deze doorlichting een aantal concrete aanbevelingen opgenomen.

De aanbevelingen uit 2015 en de wijze waarop hieraan invulling is gegeven zijn beknopt beschreven in bijlage 6.6.

2 Context en recente ontwikkelingen

2.1 Kernbegrippen

In bijlage 6.3 zijn gebruikte definities opgenomen. Hieronder worden belangrijke kernbegrippen kort toegelicht.

LifeCycle Management (LCM) en 'vervanging'.

LCM is een methodiek waarbij op objectiveerbare wijze 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 meerjaren planning van beheer, onderhoud en vervanging te bouwen.

'Vervanging' is aan de orde wanneer de technische of functionele levensduur van de infrastructuur of applicatie is bereikt. Het einde van de *technische* levensduur wordt veelal getriggerd door bijvoorbeeld einde van de externe support, oplopend onderhoud en toenemend risico's op uitval en storingen. Het einde van de *functionele* levensduur wordt bereikt door het niet meer aansluiten bij eigentijdse dienstverlening concepten of beperkte inpasbaarheid van nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving. Dat kan dus ook het gevolg zijn van nieuw beleid.

Financiering o.b.v. LCM (budgetfinanciering)

De methodiek LCM stelt DUO in staat beheer, onderhoud en vervanging meerjarig te plannen in een zogenoemde '*roadmap*'. De mogelijkheid om meerjarig goed te plannen maakt het mogelijk het meerjarig benodigde budget vast te stellen en financiering hierop aan te passen door een meerjarig budget daarvoor toe te kennen. Daarmee kan DUO zijn primaire verantwoordelijkheid voor de (continuïteit van de) uitvoering van wet- en regelgeving invullen en borgen.

Waar het gaat om de overgang van incidentele projectfinanciering naar structurele financiering is daarin meegenomen alle op basis van LCM geïdentificeerde onderhoud en beheer, vervangingen Infrastructuur Lifecycle Management (ILM) en Applicatie Lifecycle Management (ALM) en (functionele) aanpassingen als gevolg van veranderde kaderstelling (vaak vanuit BZK geïnitieerd.)

Agentschapsmodel

OCW gebruikt het governance model voor agentschappen. Dit sturingsmodel is vastgelegd in de Regeling agentschappen. Centraal staat de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer. Een beeld voor het samenspel van deze drie is een ineengestengelde driehoek: ieder speelt zijn rol, maar altijd in verbinding met de twee anderen.



De **eigenaar SG** is verantwoordelijk voor het **toezicht** op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. De eigenaar zorgt voor goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, voor de continuïteit van het agentschap en voor de kwaliteit van de producten.

De **opdrachtgevers DGPV en DGHBWE** zijn verantwoordelijk voor een goede **opdrachtformulering**, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat. De opdrachtgevers zorgen voor de financiering van de productie, voor het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en voor het opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken, in afstemming met de opdrachtnemer.

De **opdrachtnemer DGDUO** is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve **uitvoering** van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

2.2

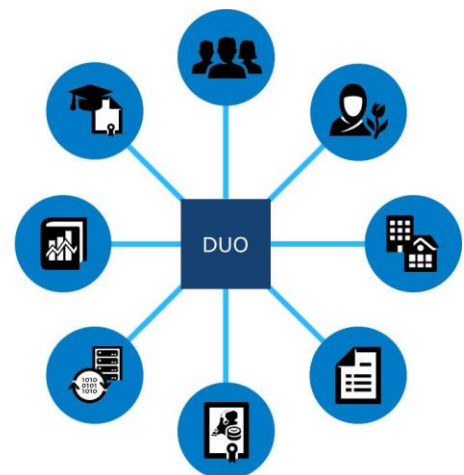
Kerntaken DUO

In juli 2018 heeft DUO in opdracht van de SG OCW een taakanalyse opgeleverd. In het kort staan de achtergrond en opbrengsten beschreven in dit hoofdstuk. Voor een veel bredere kijk wordt verwezen naar het document *Rapportage Taakanalyse DUO laatste versie 1.0*.

Doel was om inzicht geven in het takenpakket van DUO, de daaraan gerelateerde kosten en fte-inzet en de kosten- bepalende factoren. De taakanalyse dient ter ondersteuning van het gesprek tussen eigenaar, opdrachtgevers en DUO.

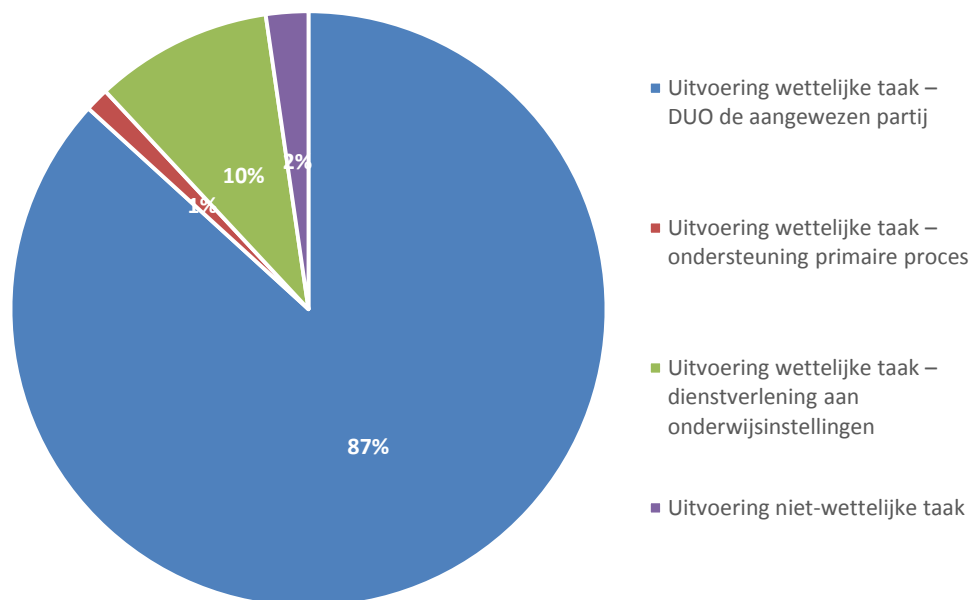
Kerntaken DUO

1. Studiefinanciering en tegemoetkomingen
Innen lesgeld en studieschulden
2. Leningen en vergoedingen voor inburgeraars
3. Bekostiging van onderwijsinstellingen
4. Staats- en inburgeringsexamens, centraal examen vo
5. Regie proces WFT-examen
6. Verzamelen en beheren van onderwijsgegevens in registers
7. Verrijken van onderwijsgegevens tot informatieproducten
8. Erkennen van diploma's, Beheer Diplomaregister, Nationaal Europass Centrum in Nederland.



2

Percentage kosten per type taak



2.2.1

Kostenbepalende factoren

Bij het uitvoeren van de taakanalyse zijn diverse (on)mogelijkheden geïdentificeerd om de kosten te beïnvloeden. Bepaalde factoren die het kostenniveau beïnvloeden, zoals het aantal studenten en het aantal onderwijsinstellingen, vallen buiten de invloedssfeer van DUO en worden beschouwd als een (beleids-)gegeven.

Factoren die wel binnen de invloedssfeer van DUO vallen, kunnen – al dan niet gecombineerd – worden uitgevoerd. Voor het bepalen van de precieze impact is een nadere, meer gedetailleerde analyse noodzakelijk.

- Hoeveelheid / frequentie: Hoe hoger het volume of de frequentie van de taak, hoe hoger de kosten.
- Kwaliteit van dienstverlening: Hoe hoger het dienstverleningsniveau, hoe hoger de kosten.
- Efficiency processen: Hoe hoger de mate van standaardisatie en optimalisatie van de processen, bijvoorbeeld met behulp van digitalisering, hoe lager de kosten.
- Complexiteit van regelgeving: Hoe complexer de regelgeving, bijvoorbeeld vanwege uitzonderingen en samenloop met andere regelgeving, hoe hoger de kosten.
- Stoppen / beleggen bij derden: Het stoppen met een taak of het beleggen van een taak bij derden leidt tot lagere kosten bij DUO.
- Toepassen profijtbeginsel: Als klanten een (hogere) bijdrage betalen voor een dienst of product van DUO kunnen de kosten gedeeltelijk of volledig worden gecompenseerd.

Deze mogelijkheden om kosten te beïnvloeden zijn de 'draaiknoppen' voor het kostenniveau van de taken.

2.3

DUO in transitie

DUO is in transitie op een aantal fronten. In deze paragraaf wordt toegelicht welke bewegingen er gaande zijn. De beschreven transities lopen parallel. Zij zijn in de

praktijk niet los van elkaar te zien en kunnen ook niet zonder elkaar worden geïmplementeerd.

Bij de doorlichting is het dan ook terugkijken naar een verleden dat er soms niet meer is en interpreteren wat de portee is van de ervaring uit het verleden voor implementatie van de nieuwe situatie. In het beoordelen van het dossier en ook met de geïnterviewden is daar vaak in die termen over gesproken.

Een belangrijk deel van de analyses en aanbevelingen heeft ook betrekking op de uitvoering van de transitie zélf. Er is voor gekozen de aanbevelingen zoveel mogelijk te enten op de *nieuwe* situatie.

2.3.1 *Ketensturing en invoering 'BusDevOps' (BDO)*

De centrale omwenteling binnen DUO is die naar *ketensturing*. Invoering van ketensturing betekent dat DUO met een vorm van matrixorganisatie gaat werken. In 2017 is gestart met de reorganisatie van het primair proces. Met deze reorganisatie is de invoering van ketensturing en BDO-aanpak mogelijk, evenals de vorming van een aantal vakgroepen waarin specialismen samenwerken.

De BDO-aanpak heeft al geleid tot de vorming van een groot aantal multidisciplinaire teams bij de directies Registers en Examens (RNE) en Onderwijsvolgers (OVG). De directie Onderwijsinstellingen (OI) volgt op een later tijdstip, maar heeft nu de eerste stappen gezet door het aanstellen van een aantal zogenoemde 'product owners'. In hoofdstuk 3 worden deze rollen verder in samenhang toegelicht.

2.3.2 *Uitrol lifecycle management*

Tegelijkertijd is LCM ingevoerd als analyse- en planningsmethodiek voor de (meerjaren) planning van onderhoud, beheer, vervanging en modernisering. Dat is uitgezet in een roadmap 2019-2023 en een concreet vervangingsplan 2019.

LCM is inmiddels voor het gehele maatwerk applicatielandschap (ALM) geïmplementeerd. Het landschap is gemeten in functiepunten. Validatie van de metingen heeft plaatsgevonden en ook de kosten per functiepunt zijn, afgezien van niet-maatwerk, genormeerd. Voor de infrastructuurlandschap (ILM) moet de meting van de omvang van het landschap nog plaatsvinden. Validatie en normering van de kosten vindt in het eerste half jaar van 2019 plaats.

2.3.3 *Topstructuur*

In aansluiting is de *topstructuur* veranderd per 1 januari 2019. Met de benoeming van de HoofdDirecteur Uitvoering (HDU) is er een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in de portefeuilles gekomen. De portefeuilles zijn momenteel als volgt verdeeld:

- DG DUO is eindverantwoordelijk voor DUO en richt zich met name op de stakeholders en de buitenwereld van DUO. Daartoe stuurt de DG de directie Beleid en Strategie (BS) aan. Ook stuurt de DG-DUO de HDU en HoofdDirecteur Financiën & Services (HDF&S) aan;
- De HDU stuurt de drie business directies aan te weten Onderwijsvolgers (OVG), Registers en Examens (RNE) en Onderwijsinstellingen (OI) en is voorzitter van het overleg Beleid en Integraal Portfolio (BIP);
- De HDF&S stuurt de staf aan, bestaande uit Control en Compliance (C&C), Bedrijfsvoering (BV), Human Resource (HR), CIO alsmede de directeur ICT.

Door de nieuwe samenstelling van het bestuur en de benoeming van een aantal nieuwe directeuren heeft een herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en hoger management plaatsgevonden.

De HDU is daarbij leidend in de voorbereiding van portfoliobeslissingen. In het overleg 'Beleid en Integraal Portfolio' (BIP), waarin hij samen met zijn businessdirecteuren

ren hiertoe overleg voert, wordt de countervailing power ingevuld door de staf: portfoliobureau BS, C&C en CIO die de informatievoorziening, kaderstelling en integraliteit bewaken. BS, C&C en CIO zijn niet alleen kadersteller, toezichthouder en adviseur, maar leveren ook 'handjes' aan de HDU in de vorm van inzet van respectievelijk portfoliomanagers, businesscontrollers en CIO architecten. Onduidelijk is of de concerncontroller in het BIP onafhankelijk adviseur is of verantwoordelijke voor de portfolio compliance.

2.3.4 *Veranderde governance en financiering*

Over de transitie van projectfinanciering naar financiering op basis van LCM (budgetfinanciering) zijn in 2017 richtinggevende besluiten genomen naar aanleiding van het rapport Aansturing en financiering portfolio DUO. Deze transitie is daarbij gekoppeld aan de noodzaak van een nieuwe, aangepaste, relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en een versteviging van de toezichthoudende rol van de eigenaar. Aanbevelingen uit het rapport zijn overgenomen om de rolinvulling in de agentschaps-driehoek te verduidelijken. Deze governance afspraken zijn opgenomen in bijlage 6.7. Zij zijn nog niet alle ingevuld.

2.3.5 *Voortgang transities*

Deze transities zijn nog niet voltooid, DUO zit er middenin. In het rapport komt dit ook op verschillende momenten ter sprake. Er is een heldere visie bij de top over hoe DUO uiteindelijk moet gaan werken na deze transities, maar deze visie is nog niet voldoende doorleefd op alle niveaus. Dat kan ook niet omdat rol- en procesbeschrijvingen nog in belangrijke mate ontbreken en het interne gesprek daarover nog onvoldoende heeft kunnen plaatsvinden. Om transparantie van DUO mogelijk te maken is het zaak de implementatie versterkt door te zetten.

Aanbevelingen

Maak de transities binnen DUO met spoed af en beleg een heldere verantwoordelijkheid daarvoor binnen DUO.

- a. Zorg voor rolvastheid door systematische rol- en mandaat beschrijving voor alle rollen in de matrixorganisatie, bijvoorbeeld via RACI¹ en zorg voor een bij de rollen passende informatievoorziening en ondersteuning.
- b. Breng de rollen van HDU (met ondersteuning van portfoliobureau) t.o.v CIO-DUO en C&C en BS in balans.
- c. Maak en beschrijf binnen DUO een duidelijke structuur voor informatielevering over budget, realisatie, resultaat en prognose die door C&C, CIO en BS gezamenlijk wordt ingericht. Minimaliseer de dubbelingen als gevolg van de overgang naar ketensturing.
- d. Beleg de rollen in het portfoliomanagement eenduidig.

¹ Het **RACI-model** is een matrix die gehanteerd wordt om de rollen en verantwoordelijkheden van de personen die bij een project of lijnwerkzaamheden betrokken zijn weer te geven. De Nederlandse aanduiding is VERI-Matrix wat staat voor Verantwoordelijk / Eindverantwoordelijk / Raadplegen / Informeren. In de matrix staan:

- op de horizontale as de namen van de personen of de functionele rollen, en
- op de verticale as de op te leveren resultaten, betrokken processen of activiteiten.

3 Verankering van LCM binnen DUO

3.1 Algemeen beeld LCM binnen DUO

Introductie

DUO is sinds 2014 actief met de inrichting van LCM, initieel gericht op het inzichtelijk maken van benodigd onderhoud aan IT-componenten. In 2017 is LCM verder uitgebreid met het duiden van vervangingen.

Eén van de redenen voor DUO om LCM te implementeren, is om het achterstallig onderhoud inzichtelijk te maken en daarmee continuïteitsrisico's te duiden. Daarnaast volstaat de huidige financiering niet meer om in noodzakelijk beheer, onderhoud en de vervangingsbehoefte te voorzien. Om de continuïteit te kunnen borgen, heeft DUO behoefte aan het meerjarig reserveren van middelen en het stabiliseren van de veranderagenda (portfolio). Dit alles om te komen tot meerjarige plannen en de benodigde personele capaciteit hierop af te stemmen. DUO heeft de eigenaar en de opdrachtgever(s) verzocht om LCM dan ook structureel te financieren om daarmee invulling te kunnen geven aan de bestaande behoefte.

Structurele financiering brengt vanuit opdrachtgevers en eigenaar de nodige zorgen met zich mee. Men deelt het doel van het borgen van de continuïteit om te kunnen voldoen aan het uitvoeren van de wettelijke taak, maar tegelijkertijd worden vragen gesteld rondom de doelmatigheid en algehele beheersing van LCM in relatie tot structurele financiering. Dit is mede de reden om deze doorlichting specifiek te wijden aan de inrichting van LCM.

Vakvolwassen lifecycle management

Lifecycle management is in algemene zin het proces voor het continue identificeren, monitoren en executeren van onderhoud en vervanging ten aanzien van applicaties en infrastructuur. LCM heeft als doel om voorspelbaarheid te creëren veelal middels meerjarig inzicht en daarop projecten, personeel en middelen af te stemmen. LCM, en met name de continue aandacht voor onderhoud, vervanging en/of modernisering (vorm van vervanging) is daarbij integraal onderdeel van de reguliere IT bedrijfsvoering. Kenmerken waar organisaties invulling aan hebben gegeven om te spreken van een hoge mate van (voorspelbaar en gedragen) beheersing van LCM zijn in onderstaande figuur weergegeven.

Kwalitatief hoogwaardige informatievoorziening	Verwerken van informatie tot vervangingsinitiatieven	Opstellen plan, overeenstemming bereiken middels effectieve governance en besluitvorming	Monitoren van voortgang alsmede continue/periodiek herhalen van de analyses en daarmee herijken van de plannen
Visie met betrekking tot onderhoud en vervangingen uitgewerkt in architectuur principes	In kaart gebrachte behoefte en noodzaak van onderhoud en vervangingen in relatie tot de applicatiefunctie en (toekomstig) gebruik	Realiseren en afstemmen van een plan (veelal inclusief roadmap) als het meerdere omvangrijke initiatieven betreft	Periodiek de geleverde resultaten valideren (o.a. monitoren kritische succes factoren)
In kaart gebracht IT-landschap (architectuur/overzichtsplaten)	In kaart gebrachte behoefte en noodzaak van onderhoud en vervangingen in relatie tot (beleid gedreven) organisatieverandering of -vernieuwing	Vertaling van technische initiatieven naar te monitoren uitgangspunten o.a. definiëren van deelresultaten & kritische succes factoren	Periodiek prioriteiten evalueren
Beeld van benodigde onderhoud en vervangingsinspanning (technische schuld)	Toetsing tegen vervangingscriteria alsmede beoordeling van vervangingsafhankelijkheden	Heldere rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot executie van plan	Periodiek geaggregeerde risico's evalueren
Helder IT beleid en kaders ten aanzien van onderhoud en vervangingen	Vervangingsscenario's en daarmee de realiseerbaarheid (veelal gefaseerd) inclusief tijdpad, kansen, risico's en prioriteiten	Overeenstemming op alle niveaus (operationeel, tactisch & strategisch)	Aandacht voor voortijdig afbreken of bijsturen van initiatieven
Risicoprofiel per applicatie/systeem of functie	Concretiseren van vervangingsinitiatieven in een business case (inhoud, kosten, doorlooptijd, risico's en afhankelijkheden)	Managen van afhankelijkheden, prioriteringen en het maken van keuzes o.a. met betrekking tot balans nieuwe diensten en regulier onderhoud	Periodiek analyseren van informatiebronnen om te komen tot herijken van plan, roadmap en daarmee projecten/initiatieven
Periodieke evaluatie van de te verwachten levensduur in relatie tot (bedrijfs)functie (waarde), bedrijfsveranderingen en of (technologische)innovaties			

Figure 1: Lifecycle management proces

Lifecycle management binnen DUO

LCM is binnen DUO geïntroduceerd als een systematische aanpak, waarbij de levenscyclus van een product of dienst wordt beheerd vanaf het begin tot aan het einde van de levensduur. Het initiatief om lifecycle management te introduceren binnen DUO, is initieel bottom-up gestart om de onderhoudsbehoefte, en zeer recent de vervangingsbehoefte, te concretiseren. Hierbij hebben de directie Beleid en Strategie en de CIO DUO een trekkende rol vervuld. Dit mede omdat de implementatie van LCM in combinatie met de introductie van de nieuwe topstructuur en implementatie van BusDevOps nog in ontwikkeling is en nog verder geïncorporeerd dient te worden in de dagelijkse praktijk.

LCM heeft een voorlopig vervangingsplan 2019-2023 en een afgestemd vervangingsplan 2019 opgeleverd, opgesteld door CIO DUO en de directie Beleid en Strategie. In het vervangingsplan 2019 zijn de onderhoud- en vervangingsvoorstellen voor dit jaar gestructureerd vastgelegd. De huidige complexiteit en omvang van het DUO IT-landschap resulteert naar verwachting de komende jaren in grootschalig onderhoud en vervangingen. Dergelijke trajecten kennen veelal een meerjarig karakter en daarmee is een meerjarige doorkijk en aanpak met betrekking tot LCM wenselijk. Veel van de informatie is beschikbaar, maar deels verkokerd naar de IV-domeinen en nog niet volledig samengebracht en integraal behandeld.

De afgelopen jaren heeft DUO het LCM-gedachtengoed verder uitgewerkt en onderscheid gemaakt naar LCM voor applicaties en infrastructuur, respectievelijk Application Lifecycle Management (ALM) en Infrastructure Lifecycle Management (ILM).

Blijkens de tienjarenplanning voor LCM (zie document LCM-PFM-GOV Doorlichting 2019) opgesteld in het derde kwartaal van 2018, verwacht DUO zich de komende vijf jaar te richten op noodzakelijk onderhoud en vervangingen om daarmee het IT-landschap te stabiliseren. In de tweede termijn komt de focus te liggen op moderni-

sering (vorm van vervangingen). Een dergelijke typering van LCM onderhouds- en vervangingsstappen herkennen wij, deze kan als volgt geïllustreerd worden:

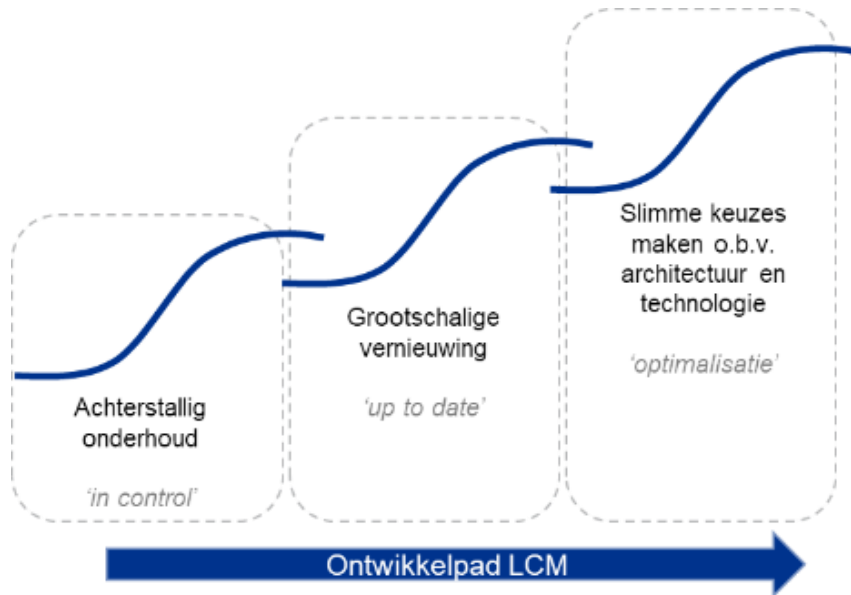


Figure 2: Ontwikkelpad LCM

Samenvatting

De voorgenumen inrichting van het LCM-proces binnen DUO om te komen tot inzicht in de totale onderhoud- en vervangingsbehoefte kent een solide basis. Het huidige niveau van implementatie resulteert in een portfolio dat een goed uitgangspunt vormt voor het opstellen van meerjarenplannen. In onderstaand figuur is een globale weergave opgenomen van de vakvolwassenheid van de implementatie van het LCM proces binnen DUO.

Kwalitatief hoogwaardige informatievoorziening	Verwerken van informatie tot vervangingsinitiatieven	Opstellen plan, overeenstemming bereiken middels effectieve governance en besluitvorming	Monitoren van voortgang alsmede continue/periodiek herhalen van de analyses en daarmee herijken van de plannen
Visie met betrekking tot onderhoud en vervangingen uitgewerkt in architectuur principes	In kaart gebrachte behoefte en noodzaak van onderhoud en vervangingen in relatie tot de applicatiefunctie en (toekomstig) gebruik	Realiseren en afstemmen van een plan (veelal inclusief roadmap) als het meerdere omvangrijke initiatieven betreft	Periodiek de geleverde resultaten valideren (o.a. monitoren kritieke succes factoren)
In kaart gebracht IT-landschap (architectuur/overzichtsplaten)	In kaart gebrachte behoefte en noodzaak van onderhoud en vervangingen in relatie tot (beleid gedreven) organisatieverandering of -vernieuwing	Vertaling van technische initiatieven naar te monitoren uitgangspunten o.a. definiëren van deelresultaten & kritieke succes factoren	Periodiek prioriteiten evalueren
Beeld van benodigde onderhoud en vervangingsinspanning (technische schuld)	Toetsing tegen vervangingscriteria alsmede beoordeling van vervangingsafhankelijkheden	Heldere rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot executie van plan	Periodiek geaggregeerde risico's evalueren
Helder IT beleid en kaders ten aanzien van onderhoud en vervangingen	Vervangingsscenario's en daarmee de realiseerbaarheid (veelal gefaseerd) inclusief tijdpad, kansen, risico's en prioriteiten	Overeenstemming op alle niveaus (operationeel, tactisch & strategisch)	Aandacht voor voortijdig afbreken of bijsturen van initiatieven
Risicoprofiel per applicatie/systeem of functie	Concretiseren van vervangingsinitiatieven in een businesscase (inhoud, kosten, doorlooptijd, risico's en afhankelijkheden)	Managen van afhankelijkheden, prioriteringen en het maken van keuzes o.a. met betrekking tot balans nieuwe diensten en regulier onderhoud	Periodiek analyseren van informatiebronnen om te komen tot herijken van plan, roadmap en daarmee projecten/initiatieven
Periodieke evaluatie van de te verwachten levensduur in relatie tot (bedrijfs)functie (waarde), bedrijfsveranderingen en of (technologische)innovaties			

Legenda: ● niet aangetroffen ● eerste globale opzet ● tweede globale opzet ● volledig geïmplementeerd

Figure 3: Vakvolwassenheid LCM binnen DUO

3.2 Impact op de rollen rond LCM

Wat betekent dit voor de interne aansturing en voor de rollen van de verschillende betrokkenen (business, CIO DUO, Concerncontrol, portfoliomanagement)?

3.2.1 Business

Zoals eerder benoemd, leidt de complexiteit en omvang van het IT landschap van DUO tot omvangrijke onderhouds- en vervangingstrajecten die veelal een meerjarig karakter hebben. In termen van aansturing betekent dit het be- en bijsturen op meerjarig onderhoud en vervangingen. In combinatie met de introductie van de nieuwe topstructuur bekent dit dat de HDU integraal verantwoordelijk is voor onderhoud en vervangingen. De hoofddirecteur F&S accommodeert en is verantwoordelijk voor de te leveren dienstverlening op het gebied van Concerncontrol, ICT (levering), bedrijfsvoering, HR en CIO-office. Beleid en Strategie, waar Portfoliomanagement onderdeel van uitmaakt, ressorteert onder de DG DUO.

De HDU, in zijn rol als integraal verantwoordelijke, wordt met betrekking tot het inhoudelijk vormgeven van de onderhouds- en vervangingsagenda (portfolio) ondersteund door de business directeuren en de business managers per IV-domein. Ten aanzien van de systemen ondersteunend aan bedrijfsvoering en Compliance, Rijksbreed en Innovatie (CRI) geldt derhalve hetzelfde.

Het formeel initiatief voor het agenderen van onderhoud en vervangingen voor applicaties ligt bij de business directeuren. Hierbij worden zij ondersteund door de businessmanagers en de Product Owners (PO's). Dit betekent dat hiermee de PO's de operationele verantwoordelijkheid dragen voor het identificeren van applicatie onderhoud en vervangingen. Daarbij komt uit het onderzoek naar voren dat om integrale verantwoordelijkheid te kunnen dragen aangaande de rol van de HDU en deze volledig te kunnen verwezenlijken, een business met over alle IV-domeinen voldoende kennisniveau omtrent IT benodigd is. Momenteel verschilt dit niveau nog per domein.

Business zou in staat moeten zijn om zelfstandig een overzicht te creëren van applicaties die aan onderhoud of vervanging toe zijn en welke gevolgen dit met zich meebrengt. Portfoliomanagement faciliteert het proces van totstandkoming, waarbij in de praktijk het initiatief en een sterk inhoudelijke bijdrage vanuit de CIO DUO wordt waargenomen, terwijl hier nadrukkelijk de aanwezigheid van de business wordt verwacht.

3.2.2 CIO DUO

Het CIO Office van DUO vervult in opzet een adviserende en kaderstellende rol. Dit betekent het opstellen van de IV-strategie, het definiëren van architectuurprincipes, generieke bouwblokken alsmede DUO generieke doelen ten aanzien van verbetering van de IV-functie. Daarnaast vervullen zij een rol in het adviseren van de business met betrekking tot onderhoud en vervangingen. De kaderstellende rol van het CIO office uit zich in het bewaken van de standaarden en het handhaven van de gestelde kaders. Voor zowel de DUO Way of Working als voor LCM zijn naast de IV-strategie ook de architectuurprincipes van belang om richting te geven aan het vervangingsportfolio. Momenteel is er met name initiatief vanuit DUO CIO om te komen tot de onderhouds- en vervangingsvoorstellen, terwijl dit primair niet tot zijn rol behoort. Hierbij valt op dat de incorporatie van het totale vervangingsportfolio en de totale roadmap met een meerjarenbeeld, verbeterpotentieel kent ten aanzien van de inhoudelijke duiding. Het gaat hierbij om integraliteit, duiden van afhankelijkheden en met name een koppeling met de beleidsagenda.

3.2.3 *Concerncontrol*

De architectuur van DUO voor de toekomst en de bouwblokken die hierin zijn opgenomen, zijn ook van belang om tot de invulling van de rol van Concerncontrol te komen. Concerncontrol dient aantoonbaar te maken dat DUO op verantwoorde wijze met beschikbare middelen omgaat alsmede de financiële regelgeving naleeft. Per vervangingsvoorstel of bouwblok dient gevalideerd te worden of de met de vervanging gemoeide kosten correct en doelmatig begroot zijn alsmede middelen juist ingezet worden.

Concerncontrol zal daarmee een belangrijke bijdrage leveren in het valideren en verantwoorden van de onderhoud en vervangingsfinanciering. Vanuit een meerjariperspectief, ligt het in de lijn der verwachting dat Concerncontrol een actievere rol inneemt in het financieel toetsen van de vervangingsanalyses. Dit is één van de instrumenten om vragen over inhoud (LCM) en financiering (vervangingsanalyse) dichter bij elkaar te brengen. Inhoudelijk wordt gebruik gemaakt van een gedifferentieerd model waarbij de vervangingen worden onderverdeeld op basis van de verwachte levensduur (5, 10 of 15 jaar voor applicaties en 3, 6 of 9 jaar infrastructuur), hetgeen zeer gebruikelijk is.

3.2.4 *Portfoliomanagement*

In opzet is Portfoliomanagement, dat thans onderdeel uitmaakt van de directie Beleid en Strategie, verantwoordelijk voor "het vaststellen van de optimale balans tussen het belang van de activiteiten en het gebruik van de schaarse resources, het rekening houden met de risico's en kansen die de omgevingsfactoren bieden en het realiseren van de strategische doelstellingen van de organisatie". De portfoliomanagers geven daarmee strategisch advies aan de business directeuren. Invulling van deze rol veronderstelt dat de integraal verantwoordelijke business directeuren meerjarige vervangingsplannen aan portfoliomanagement presenteren, zodat portfolio management kan vaststellen en adviseren ten aanzien van de optimale balans, risico's en kansen. Daarnaast dienen zij meerjarige kansen en risico's te bewaken alsmede de MA-herijkingen te begeleiden, waarbinnen tevens andere ontwikkelingen dan het vervangingsportfolio dienen te worden meegenomen. Daarbij blijkt dat in de praktijk Portfoliomanagement nog een verzamelende en structurerende rol heeft, wat druk zet op de ontwikkeling van een ondersteunende methodiek voor het managen van afhankelijkheden, prioriteringen en het maken van keuzes tussen de initiatieven uit hoofde van beleidsopdrachten en het vervangingsportfolio.

Portfoliomanagement heeft zoals aangegeven een belangrijke functie bij het identificeren van risico's en kansen met betrekking tot het realiseren van strategische doelen. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat ten aanzien van risicomangement een good practice methodiek namelijk COSO-ERM als basis wordt gebruikt en primaire wordt toegepast op operationeel niveau. De bottom-up vertaling hiervan naar een integraal beeld van risico's over de verschillende onderhoud- en vervangingstrajecten heen is niet aangetroffen.

3.2.5 *Afdeling ICT & IT-Leveranciers*

Zoals aangegeven, maakt DUO onderscheid tussen ALM en ILM. De nieuwe topstructuur en de IV-strategie als uitgangspunt nemende, betekent dit dat de afdeling ICT binnen DUO, onder aansturing van de Directeur ICT, de verantwoordelijkheid draagt voor het leveren van IT-platformen (waaronder bijvoorbeeld het ontwikkelplatform) en tevens voeren van ILM (infrastructuur onderhoud en vervangingen). Gezien de sterke verwevenheid van ALM en ILM is afstemming over deze onderlinge afhankelijkheden essentieel. Dit gesprek dient initieel plaats te vinden tussen business en

afdeling ICT, waarbij tevens nog beter invulling gegeven kan worden aan de opdrachtgeversrol.

Daarnaast neemt DUO infrastructuur diensten af bij ODC-Noord (tevens onderdeel van DUO) die daarmee een belangrijke partner voor DUO vormt. Alle applicaties van DUO worden daarmee in principe geëxploiteerd op de ICT-infrastructuur van het ODC Noord. Uit hoofde van beheersing zijn afspraken rondom onderhoud en vervangingen ten aanzien van de ICT Infrastructuur met deze en andere IT-leveranciers van groot belang. Deze afspraken alsmede een visie op regievoering is niet aangetroffen.

3.2.6

Roldefinitie

De rolbeschrijvingen voor Business, CIO, Concerncontrol en Portfoliomanagement zijn uitgevraagd, echter niet opgeleverd en daarmee is niet vast te stellen in hoeverre er een heldere roldefinitie bestaat met betrekking tot de invulling van de betrokken rollen. Het ontbreken van een heldere roldefinitie kan een risico vormen voor de verdere invoering van de nieuwe topstructuur ten aanzien van LCM.

Aanbevelingen

1. Werk de rolverdeling ten aanzien van LCM uit waarbij de hiërarchie en taken van de hoofddirecteur Uitvoering, business directeuren, de business managers per IV-domein en product-owners worden uitgewerkt in relatie tot het identificeren, concretiseren en agenderen van vervangingsvoorstellen.
 - a. Werk de rol van CIO DUO in relatie tot LCM nader uit waarbij deze rol zich concentreert op visie ten aanzien LCM en kaderstelling hieromtrent. Werk daarnaast de architectuurprincipes verder uit.
 - b. Werk de rol van Portfoliomanagement en directeur Beleid en Strategie ten aanzien van LCM nader uit en concentreer in de rol voor Portfolio Management op het opstellen van een integraal beeld van risico's over de verschillende onderhoud- en vervangingstrajecten heen.
 - c. Werk de rol van directeur ICT ten aanzien van LCM nader uit ook in relatie tot regievoering op ODC-Noord en IT leveranciers.
 - d. Werk de rol van Concerncontrol ten aanzien van LCM verder uit en focus hierbij op de financiële validatie van de inhoud (LCM) en de financiering van het totale portfolio.
 - e. Acteer vanuit de opzet van de rollen, betracht rolzuiverheid en organiseer gedurende de verdere invoering hulpconstructen die een rolzuiver acteren niet negatief beïnvloeden.
2. Concretiseer afspraken ten aanzien van ILM met ketenpartners (o.a. ODC Noord) alsmede afspraken tussen business en Directeur ICT ten aanzien van de relatie ALM en ILM.

3.3

Interne p&c cyclus

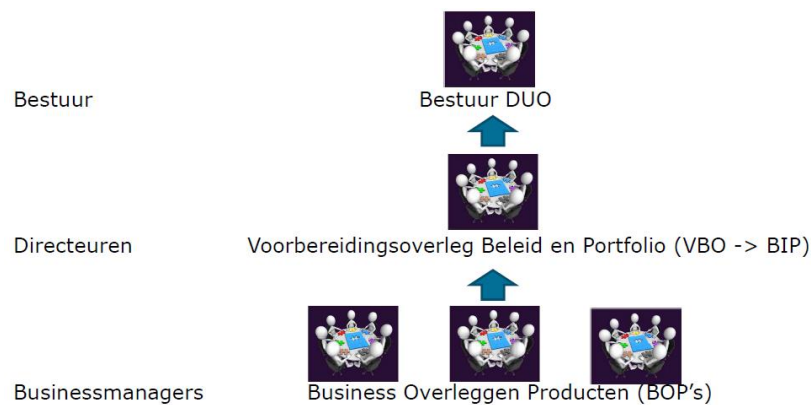
Wat betekent dit voor de interne p&c -cyclus en de rapportages in deze cyclus?

p&c cyclus

Als eerder aangegeven kennen vervangingen veelal een aanzienlijke omvang en daarmee een meerjarig karakter. Dit betekent dat ook de financiering een meerjarig karakter behoeft, waarbij jaarlijks het vervangingsportfolio moet worden geëvalueerd waarbij tevens een verscherping van het risicoprofiel kan plaatsvinden. Ondanks grotere onzekerheid, verder in de tijd, dienen niet alleen de financiën van T+1 (conform de huidige MA-cyclus), maar ook T+3 besloten en gereserveerd te

worden. Het spreekt voor zich dat de begrote vervangingen op de meerjarenbegroting voorzien zijn van een onderbouwing, inclusief een risicoprofiel per product en een inschatting van de onzekerheden van aannames die aan de (uren)inschatting ten grondslag liggen. Daarnaast dienen meerjarige afhankelijkheden opgenomen te zijn. Kern van de verandering vanuit de p&c -cyclus is dan ook het meerjarig karakter daarvan, een transitie van het sturen op output en verhoging van de frequentie van de interne p&c -rapportages.

Met de introductie van de nieuwe topstructuur is een hiërarchie van interne overlegstructuren gedefinieerd die recht doet aan de behoefte van afstemming en control. Mits de overlegstructuur effectief wordt geïmplementeerd zal dat leiden tot integrale verantwoordelijkheid van business managers, directeuren en uiteindelijk het bestuur van DUO. Er is nog niet eenduidig vastgelegd over welke mandaten de verschillende overlegorganen beschikken en welke besluiten daar mogelijk ter tafel komen. Het wordt aanbevolen dat spoedig te formaliseren.



De in bovenstaande figuur weergegeven overleggen richten zich op hetgeen vast te leggen, dan wel vastgelegd in de managementafspraken.

De overlegstructuren kennen een maandelijkse frequentie, waar ook het onderwerp voortgang LCM-onderhoud en vervanging op de agenda staat, gegeven de jaarafspraken van de MA. Elke 4de en 8ste maand van het jaar staat het onderwerp 'begroot aantal uren versus de werkelijke uren ten aanzien van LCM-onderhoud en vervanging' als onderdeel van de normale MA cyclus op de agenda, waarbij deze besproken wordt en/of wordt voorzien van een herijking. De frequentie van deze overleggen wordt door alle partijen als afdoende ervaren.

Rapportages

De inhoud van de maandelijkse overleggen wordt gevoed op basis van rapportages, waar recentelijk nieuwe indicatoren aan zijn toegevoegd, namelijk:

	Onderhoud	Vervangingen
Financieel perspectief		
Draaiknoppen	Aantal uren per FP volgens LCM versus werkelijk bestede uren per fp Totaal aantal FP in scope onderhoud	Aantal uren per FP volgens LCM versus werkelijk bestede uren per fp Totaal aantal FP in scope vervangingen
Monitoring	Trendcijfers zoals bijv: burningrate per maand Percentage overhead Percentage Bouw tov totaal Verhoudingsgetallen per soort inzet?	Trendcijfers zoals bijv: burningrate per maand Percentage overhead Percentage Bouw tov totaal Verhoudingsgetallen per soort inzet?
Operationeel perspectief		
Draaiknoppen	Aantal verstoringen/totaal aantal FP's Actueel houden meerjarenraming conform LCM	Roadmap vervangingen Up-to-date conform architectuurplaat
Monitoring	Aantal incidenten per applicatie Downtime applicaties tov up time Aantal herstarts per applicatie	Aantal applicaties end of life Hoeveel procent van de systemen staat in welk kwadrant (Beheersen, functioneel vernieuwen, technisch vernieuwen, vervangen/uitfaseren) Voortgang t.o.v. vervangingsplan
Klant perspectief		
Draaiknoppen	Performance Beschikbaarheid systemen	Performance Beschikbaarheid systemen
Monitoring	Klanttevredenheid	Klanttevredenheid

Bovenstaande tabel/figuur bevat een eerste aanzet vanuit DUO met betrekking tot indicatoren die een analyse van het meerjarig karakter van zowel onderhoud als vervangingen moet gaan ondersteunen. Hierin is een aantal output- gerelateerde indicatoren opgenomen, zoals functiepunt ontwikkeling. De gepastheid van de indicatoren wordt onderschreven, maar benadrukt wordt dat de indicatoren als zodanig een vrij 'technisch' karakter hebben en derhalve voorzien moeten worden van een toelichting waardoor de kengetallen ook betekenis krijgen voor lezers van de rapportages.

Wat opvalt, is dat de set van nieuwe indicatoren nog geen kengetallen bevatten die een uiting zijn van de agile werkwijze (de Way of Working) binnen DUO, zoals de ingeschatte en gerealiseerde performance (o.a. storypoint). Tevens valt op dat er geen indicatoren zijn opgenomen die betrekking hebben op het risicoprofiel, oftewel de onzekerheid die inherent is aan schattingen. Beide moeten dan ook worden toegevoegd.

Zoals eerder aangegeven, wordt binnen LCM onderscheid gemaakt in de verschillende fasen van vervangingen, namelijk opruimen, vervangen en continue moderniseren. Indicatoren die uiting geven aan de voortgang, mede in relatie tot de totale omvang van hetgeen geclassificeerd kan worden als opruimen, vervangen en continue moderniseren, zijn niet aangetroffen, terwijl dit goede indicatoren zijn met betrekking tot het bepalen van de omvang en het karakter van de vervangingsbehoefte. Daarnaast geeft het ook duiding aan het verschuiven van vervangingsinvesteringen vanuit een meerjarig karakter i.c. de ontwikkeling van functionele en technische schuld.

Tenslotte wordt opgemerkt dat onderdeel van de strategie van DUO is om bewust de afweging te maken tussen hergebruik, koop of maak. De vervangingssnelheid van hergebruik, koop of maak verschilt. De inschatting hiervan in combinatie met de functiepuntenanalyse (omvang) gecombineerd met de vervangingsinspanning (uren) dient idealiter te worden geconfronteerd met verschillende benchmarkgegevens. Ten behoeve van de hardheid van de inschatting van de omvang van de vervangingsinspanning, maakt DUO gebruik van interne benchmarkgegevens van de afdeling 'meten is weten'. In de set van indicatoren is de indicator "werkelijk bestede uren per FP t.o.v. de uren per FP volgens LCM" opgenomen. Een periodieke evaluatie van deze verhouding ten behoeve van de doorontwikkeling van interne benchmarkgegevens is raadzaam om de betrouwbaarheid van de inschatting te vergroten.

In 2018 zijn de rekenregels en systematiek die worden gehanteerd in het kader van LCM door een externe partij van een second opinion voorzien. Het is raadzaam de inzet van het second opinion-instrument structureel in te bedden in de P&C-cyclus om de betrouwbaarheid van de schattingen te vergroten.

De nieuwe kengetallen zijn nog niet opgenomen in de rapportage die wordt besproken op bestuursniveau, noch in de rapportage die wordt besproken op directieureniveau. In de rapportages wordt momenteel de voortgang van onderhoud en vervangingen op basis van uren opgenomen. Op het niveau van business manager (BOP-rapportages) worden thans de domein rapportages besproken, waarin de nieuwe kengetallen ook nog niet zijn weergegeven.

Aanbevelingen

1. Opnemen van de recent ontwikkelde indicatoren in de agenda en rapportages behorende bij de omschreven overlegstructuren. De recent ontwikkelde indicatoren zijn "technisch" van aard. Geadviseerd wordt de kengetallen voor de lezers van de rapportages te ondersteunen middels het toevoegen van een toelichting. Aansluitend wordt aanbevolen deze indicatoren aan te vullen met kengetallen die aan de agile werkwijze binnen DUO uiting geven, indicatoren omtrent het risicoprofiel, indicatoren over de omvang, het karakter van de vervangingsbehoefte (opruimen, vervangen en continue moderniseren) alsmede indicatoren ten aanzien van de ontwikkeling van functionele- en technische schuld.
2. Periodieke evaluatie inregelen van de verhouding "werkelijk bestede uren per FP t.o.v. de uren per FP volgens LCM" ten behoeve van de doorontwikkeling van interne benchmarkgegevens en daarmee de betrouwbaarheid van de schattingen te vergroten.
3. Structureel gebruik maken van een toetsingsmechanisme op de rekenregels en LCM systematiek (bijvoorbeeld door gebruik te maken van benchmark/second opinion of toetsing tegen ander overheidsorganisaties) om daarmee zorg te dragen voor het vergroten van de betrouwbaarheid van de inschattingen.

3.4 Besluitvorming binnen DUO

Wat betekent dit voor het besluitvormingsproces binnen DUO over onderhoud- en vervangingsvoorstellen?

Ten aanzien van de besluitvormingsprocessen over onderhoud- en vervangingsvoorstellen maakt DUO onderscheid in drie niveaus: bestuurslaag, tactische laag en operationele laag, zoals gevisualiseerd in onderstaande figuur. Hierbij vindt per laag besluitvorming plaats ten aanzien van onderhouds- en vervangingsvoorstellen.

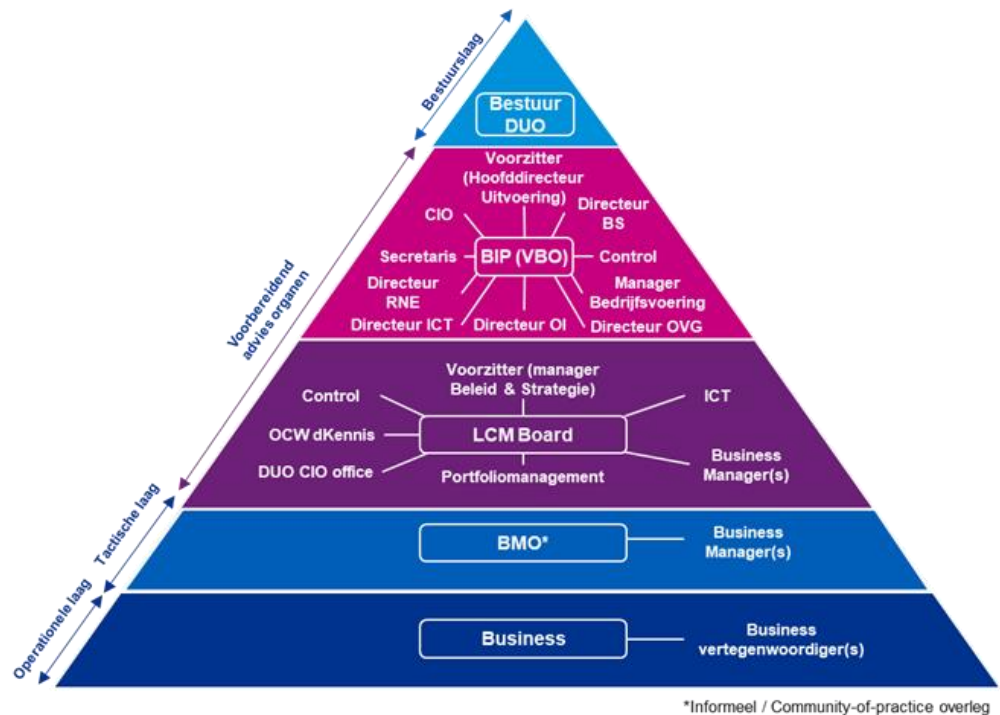


Figure 4: LCM overlegstructuur

De operationele laag (Business managers ondersteund door PO's) stelt in opzet de lijst van onderhoud en vervangingsbehoeften op en legt deze vast in Excel. De concepten van deze onderhoud en vervangingsbehoeften worden bij voorkeur besproken in een thans nog informeel overleg, namelijk het business managers overleg (BMO). In dit overleg ligt primair de focus op de onderlinge afhankelijkheden en de afstemming met ketenpartners voor zowel de domeinen als de eerdergenoemde conceptvervangingsbehoeften. Het verdient aanbeveling dit overleg in de conceptvervangingsbehoeften te formaliseren, alsook het meerjarig karakter van de vervangingsonderwerpen en aanpassingen in business- prioriteiten over de ketens heen te bespreken en hiermee een advies te formuleren voor de businessdirecteur.

Business managers initiëren (conform een vastgesteld format) en agenderen conceptvervangingsplannen. Deze vervangingsplannen worden verzameld door portfoliomanagement en zijn gebaseerd op de gegevens in de bronadministratie (i.c. de CMDb), aanwijzingen van de CIO (i.c. de roadmap) en de door de domeinen opgestelde domeinplannen waarin de vervangingsbehoefte is opgenomen. Deze 'bruto'-lijst wordt geconfronteerd met een aantal toetsingscriteria, namelijk de classificatie van een applicatie in het vervangingskwadrant (opruimen, vervangen en moderniseren), juistheid van de inschatting van het aantal functiepunten, moment waarop de vervanging moet starten, samenloop met andere vervangingen en de prioriteit (hoog, midden of laag). Na confrontatie met deze keuzecriteria wordt de verzameling van vervangingsplannen (i.c. een Excel-overzicht) opgesteld. Deze confrontatie resulteert in een 'netto'-vervangingslijst voorzien van prioriteiten die op tactische laag in de LCM-board wordt besproken in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de DUO CIO-office, CIO OCW (open stoel), Control, ICT, Business Manager(s) en portfoliomanagement. Een manager vanuit Beleid en Strategie zit de LCM-board voor, waarmee de coördinerende rol ten behoeve van de business vorm krijgt. Criteria in het afwegingskader op basis waarvan de LCM-board keuzes maakt, zijn de opgenomen classificaties: business continuïteit, risico-inschatting, LCM-indicatie,

potentiële beleidsontwikkeling, actuele performance, inhoudelijke (functionele en/of technische) samenhang en werkwijze (big-bangs of uitsmeren in tijd). CIO DUO is sterk betrokken bij de totstandkoming van de voorgedragen vervangingsvoorstellen en dit leidt mogelijk tot disbalans in de hiërarchie. Wel heeft dit een mogelijk gewenst bijeffect, namelijk dat de CIO DUO daarmee de doelen benoemd in de IV-strategie beter kan bewaken.

Op de strategische laag vindt besluitvorming plaats over de vervangingsvoorstellen in de Beleid & Integraal Portfolio-overleggen (BIP, voorheen VBO). Ter voorbereiding op deze overleggen worden de vervangingsvoorstellen op de 'netto'-vervangingslijst getoetst door de directeur Beleid en Strategie, de CIO DUO en de (Concern) controller vanuit een aantal invalshoeken (maakbaarheid, het eerder genoemde afwegingskader, de financiële omvang, financieel en bedrijfsrisico). De 'netto'-vervangingslijst wordt vervolgens ter besluitvorming ingebracht, wat resulteert in een afwijzing, verzoek tot verdieping van de aangeleverde informatie of goedkeuring.

Wat opvalt is dat zowel de 'bruto'- als de 'netto'-vervangingslijst weliswaar classificaties voorziet die noodzakelijk zijn om tot een overwogen besluit te komen, maar ook een vrij 'technisch' karakter kennen en derhalve voorzien moeten worden van een toelichting, waardoor de classificaties ook betekenis krijgen voor lezers van de lijst. Een voorbeeld hiervan is de inschatting van de prioriteit, die enkel wordt geïndiceerd met een Hoog, Midden, Laag. De rationale achter deze inschatting ontbreekt, wat de duiding instrumenteel maakt, maar minder goed uitlegbaar. DUO heeft op dit niveau behoefte aan prioriteitstelling vanuit opdrachtgevers, echter is de verwachting dat opdrachtgevers niet geëquipeerd zijn om op een dergelijke lijst prioriteiten te stellen. De vervangingslijst zal dan ook vertaald moeten worden naar bijvoorbeeld impact op beleid, processen, afwijking van kaders/standaarden alsmede impact op kosten of continuïteit.

Wat verder opvalt, is dat de criteria van het BIP en de LCM (i.c.): maakbaarheid, het eerder genoemde afwegingskader, de financiële omvang, het financiële en bedrijfsrisico nog niet op de operationele laag wordt besproken in de BMO.

Zoals eerder aangeven, is het meerjarig karakter van onderhoud en vervanging een belangrijk kenmerk. Om een goede afweging te maken in de LCM-board, is het derhalve van belang om het meerjarig effect van verschuivingen (en dus prioriteitstelling) in het vervangingsportfolio te duiden en op basis hiervan tot een meerjaren prioriteitstelling te komen. Duiden van dit meerjarig effect dient opgenomen te worden als criterium in de besluitvorming. Dit geldt ook voor criteria die worden gehanteerd voor het vroegtijdig stoppen van onderhouds- en vervangingsactiviteiten.

Tenslotte wordt opgemerkt dat met name planmatigheid met betrekking tot besluitvorming binnen de LCM overlegstructuren ontbreekt. Overleggen zijn in een kalender gevat, echter zonder duidelijke concrete inhoudelijke tijdslijnen (die wel beschikbaar zijn voor reeds bestaande overleggen). Tijdig agenderen van het bespreken van content draagt zorg voor voorspelbaarheid in besluitvorming, uiteraard met als voorwaarde dat hetgeen ter tafel wordt gebracht van voldoende kwaliteit is om tot besluitvorming over te kunnen gaan. Tracht daarbij voorspelbaarheid te verhogen middels het vroegtijdig in kaart brengen van de onontkoombare doorlooptijden van inkooptrajecten waaronder ook Europese aanbestedingen en het vroegtijdig aanhaken van partijen waaronder IUC-Noord.

Aanbevelingen

1. Het wordt geadviseerd om het business managers overleg (BMO) te formaliseren en als voorbereidend orgaan voor de LCM Board te laten fungeren alsmede adviserend richting de domeindirecteur. Doel hiervan is om LCM onder de aandacht te houden van Business Managers, afstemming te creëren met de integrale beleidsportfolio, impact van de trajecten te bepalen alsmede afstemming te organiseren over de ketens heen.
2. Aanbevolen wordt om de classificaties in zowel de 'bruto'- als de 'netto'-vervangingslijst, welke nu "technisch" van aard, te voorzien van een toelichting om daarmee de lezers van de rapportages ondersteuning te bieden bij het begrijpen van de context en of indicatoren.
3. Geadviseerd wordt het meerjarig effect van verschuivingen, waarop de meerjaren prioriteitsstelling gebaseerd is op te nemen als criterium in het adviserend en toetsend LCM-board orgaan alsmede de bepaling van vroegtijdig stoppen van onderhouds- en vervangingsactiviteiten.
4. Zet besluitvormingsmomenten uit in de tijd en bepaal wat dit betekent voor de agenda voering van de verschillende besluitvormingsorganen.

4 Governance OCW-DUO

Op het gebied van governance is onderzocht wat de huidige transitie van project-financiering naar financiering op basis van LCM betekent voor de relatie tussen DUO en het bestuursdepartement, opdrachtgevers en eigenaar. De Regeling Agentschappen vormt het kader voor het onderzoek.

Om tot een volledig antwoord te komen wordt voortgeborduurd op de huidige governance in de agentschapsdriehoek (zie paragraaf 2.1.). Hierbij is bekeken hoe het overleg in de driehoek plaatsvindt en hoe en waarmee de deelnemers hun rol invullen (gespreksvoering, checks and balances, afspraken etc.).

4.1 Agentschapsmodel

Overleg in de driehoek

In de agentschapsdriehoek worden besluiten (ook over de ICT portfolio) genomen door het Opdrachtgeversoverleg (OGO), voorgezeten door één van de opdrachtgevende DG-en. Daarin hebben ook DGDUO en SG zitting. In het OGO zijn als adviseurs daarnaast aanwezig de voorzitter van de Portfolio Advies Groep (PAG), de directeur Beleid en Strategie van DUO, de CIO-OCW en FEZ, cluster aansturing DUO, tevens secretaris.

De besluitvorming in dit OGO wordt voorbereid door de PAG, voorgezeten door een zogenoemde 'officer uitvoering' (afdelingshoofd) van één van de opdrachtgevende beleidsdirectie, waaraan deelnemen:

- voor de opdrachtnemer vanuit de directie Beleid en Strategie zowel het hoofd portfoliomanagement, portfoliomanagers en twee accountmanagers;
- voor de twee opdrachtgevers de beide I-adviseurs en de beide DG-controllers;
- voor de eigenaar: FEZ (cluster aansturing DUO, tevens secretaris) en Kennis (afdeling SIB/CIO-office).

Buiten de agentschapsdriehoek

Het Strategisch Informatie en Uitvoerings Beraad (SIUB) is een OCW-breed strategisch adviesorgaan dat zowel aan MT-OCW als OGO, al of niet op verzoek, kan adviseren, over de strategische aspecten van de portfolio. Directeur Kennis, tevens CIO, is voorzitter. Kennis voert ook het secretariaat. Alle beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties (ook niet-onderwijs) zijn vertegenwoordigd op afdelingshoofd- of directeursniveau, net als FEZ-eigenaarsondersteuning.

Het Agentschap DUO is in het MT-OCW vertegenwoordigd door de DG-DUO. In het MT-OCW vindt bijvoorbeeld bespreking van en besluitvorming over nieuw beleid plaats en worden startnota's besproken die voor DUO kunnen leiden tot het verzoek om een uitvoeringstoets. Op deze wijze is DUO op de hoogte van de actualiteit van de beleidsagenda.

In het MT-OCW worden de beslissingen in het kader van de begrotingsvoorbereiding genomen. Kan in de driehoek niet binnen de afgesproken kaders tot overeenstemming worden gekomen, zal dit in MT-OCW worden besproken (escalatie).

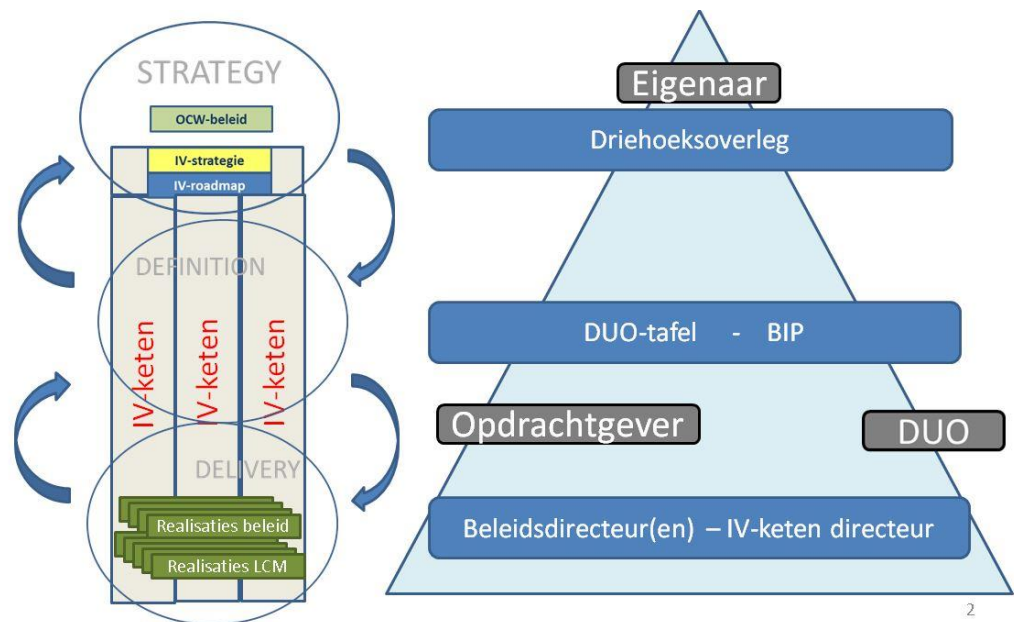
De overlegstructuur is in bijlage 6.5 schematisch weergegeven.

Aanbevelingen

1. Versterk de overlegstructuur waarin opdrachtgever(s), opdrachtnemer en eigenaar gezamenlijk deelnemen. Zorg ervoor dat er vaste gezichten aan tafel zitten vanuit alle partijen, met verantwoordelijkheden en mandaat.

2. Richt die overlegstructuur op meerdere niveaus in, zodat stelselmatig de 'strategy' (meerjarig beeld, strategie uitvoering en beleid), 'definition' (jaarlaag, MA) en 'delivery' (volgen van de uitvoering, besluitvorming op verstoringen) worden besproken, gevolgd en bewaakt. Doe dit in ieder geval op het niveau van IV-keten en totaal DUO.
3. Zorg ervoor, om de rolvastheid te borgen, dat besluiten voorbehouden aan het driehoeksoverleg niet worden genomen in het MTOCW (collegiaal bestuur).

Figuur: verschillende perspectieven voor de samenwerking in de driehoek:



4.1.1 Opzet rol eigenaar

Het primaire stuurinstrument voor de SG is de jaarlijkse MA met de DGDUO. In de MA wordt ingegaan op de kerntaken van DUO, de belangrijkste opgaven voor het komende jaar, de belangrijkste risico's daarin, KPI's voor de going concern en de ontwikkeling van personeel, organisatie en financiën².

De MA bevat de verwachte omzet van DUO, gebaseerd op alle afspraken met de opdrachtgevers (ook buiten OCW en dus buiten de OCW begroting) en eventueel de eigenaar.

Vaststelling van de MA vindt plaats door de SG, nadat de opdrachtgevers in het OGO en controllers FEZ en CIO-OCW daarop een positief advies hebben gegeven. Over de uitvoering van de MA wordt in een viermaands-rapportage verslag gedaan aan de SG. Deze wordt in een overleg tussen SG en DGDUO met advies door de controllers FEZ en CIO-OCW besproken.

De stand van de uitvoering van het portfoliodeel uit de viermaands-rapportage wordt voorafgaand door DUO met de opdrachtgevers in het OGO besproken. In dit OGO vindt binnen de beschikbare kaders herijking plaats.

² De MA kent een aantal gedetailleerde bijlagen over de 'going concern' - de stabiele uitvoering van bestaande wet- en regelgeving waarover door middel van KPI's verantwoording wordt afgelegd - en de portfolio, waarmee de ICT-portfolio wordt bedoeld. Dit ICT-portfolio betreft het samenstel van portfolio's voor ontwikkelen van nieuw beleid, onderhoud en vervangingen van bestaande systemen en de aanpassingen aan rijksbrede wetgeving en ontwikkelingen (CRI: compliance, rijksbreed en innovatie). LCM is relevant voor omvang en planning van onderhoud en vervangingen. Het detailniveau van deze bijlagen is ook van belang voor de interne sturing van DUO

FEZ en de CIO-OCW adviseren de SG op 'dagelijkse' basis over de ontwikkelingen bij DUO. Daarvoor hebben zij onder andere wekelijks overleg met de concerncontroller van DUO en twee wekelijks een onderling afstemmoment. De eigenaar benut de twee-wekelijkse po's met de DGDUO voor de bespreking van de actualiteit. De eigenaar kan ook het SIUB benutten voor aanvullend advies. De advisering aan de SG en de 'dagelijkse' sturing door de SG vindt o.a plaats op basis van beleids- en uitvoeringssignalen, rapportages ADR, uitgebrachte interne en externe onderzoeken, gevraagde toelichtingen aan DUO etc..

De SG wordt voor haar reguliere werk *als SG* ondersteund door de directeurs Financieel Economische Zaken (FEZ), Kennis (o.a. als CIO), Bestuursondersteuning en Advies (BOA) en Organisatie en bedrijfsvoering (O&B, incl. Centraal Directeur Inkoop).

Voor de rol *als eigenaar* is de eigenaarsondersteuning binnen FEZ als taak toebedeeld aan het cluster 'aansturing DUO' van de afdeling Begroting en Control en binnen Kennis als taak belegd bij de afdeling Strategisch Informatiebeleid als onderdeel van de CIO-rol. Deze twee clusters werken samen bij de advisering van de eigenaar. De directeurs FEZ en Kennis hebben ook een bredere taak op het terrein van control en (politieke) advisering (zoals ook de andere directies in de SG-kolom). Zij nemen in deze bredere advisering het perspectief van de 'eigenaar' mee. In het besluitvormend orgaan OGO is het perspectief van eigenaarsadvies geborgd doordat niet de directeur FEZ maar FEZ-eigenaarsondersteuning daaraan deelneemt. De overlegstructuur tussen eigenaar en opdrachtnemer is beschreven in bijlage 6.5.

4.1.2 *Eigenaar in de praktijk*

De eigenaar constateert dat de wijze van werken in de afgelopen jaren niet transparant genoeg is geweest om het op zich goede sturingsmodel goed tot zijn recht te laten komen. De informatievoorziening van DUO naar het departement is ooit vormgegeven gericht op het principe 'high-trust-low control'. Zeker nu er krapte is aan financiën en goede IT-ers zullen er scherpere keuzes moeten worden gemaakt. Dat vereist meer openheid in een vroeg stadium. OCW en DUO zijn nu onvoldoende in staat deze keuzes met elkaar te maken.

Er is veel informatie beschikbaar, maar het is niet goed gedeeld of toegesneden op de beslissingen die moeten worden genomen of verantwoording die moet worden afgelegd. Er is nog veel ad hoc uitvraag nodig van de eigenaar bij DUO (Intern DUO leidt dit ook tot extra informatie uitvragen).

Het opstellen van de roadmap vervangingen 2019-2023 en de vervangingsportfolio 2019 heeft duidelijk gemaakt dat DUO wél meer de diepte in kán en dat dat ook noodzakelijk is om de politiek te kunnen adviseren en goede keuzes voor te bereiden.

Eigenaarsondersteuners FEZ en met name de CIO-OCW hebben met man en macht gewerkt om in een laat stadium de informatie over de continuïteitsportfolio, die door DUO met grote inspanning is aangeleverd, kwalitatief nog te kunnen beoordelen. Daarmee hebben ze bij wijze van spreken de leemte opgevuld die is ontstaan in het afstemmen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de continuïteitsportfolio. Dat wil niemand nog een keer op deze wijze. De omvang van eigenaarsondersteuning is immers op dit moment afgestemd op een goed werkende relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en een tijdige informatievoorziening. De eigenaar heeft er groot belang bij dat het proces van voorbereiding van begroting en MA veel ordentelijker verloopt dan in 2018.

Ook vanwege de transities waarin DUO zit en de risico's op Financieel en HR gebied, heeft de eigenaar meer behoefte om in concrete onderwerpen te duiken en toezicht echt waar te kunnen maken. Recente voorbeelden als externe inhuur, ziekteverzuim, inkoop en nu ook de plausibiliteit van de vervangingen, maken dat duidelijk.

Ook het tijdig doorgeven van signalen kan verbeterd worden. De noodzaak van doorgeven van informatie is niet altijd helder. Bij wie meld ik mij met een probleem? Ook het bespreken van problemen kan transparanter. Niet eerst zelf oplossen, maar melden zodat ook alternatieven kunnen worden besproken.

Aanbevelingen

1. Stel als eigenaar met DUO en de opdrachtgevers een meerjarige uitvoeringsvisie op dat als toetsingskader kan dienen voor huidige en nieuwe taken.
 - a. Toets huidige en toekomstige taken aan die uitvoeringsvisie en bepaal of deze bij DUO passen.
 - b. Bij keuzes zijn primair opdrachtgever(s) en DUO aan zet. De eigenaar ziet toe op de match tussen de verwachtingen uit de meerjarige beleidsagenda en mogelijkheden voor DUO om dit uit te voeren (maakbaarheid).
 - c. Herijk periodiek de (uitgangspunten onder) de IV-strategie en roadmap.
2. Stel als eigenaar heldere kaders. Definieer de belangrijkste punten waarop de eigenaar meerjarig wil sturen. Dit zijn soms zaken die je kunt afvinken (bijv. de financiële kolom is onafhankelijk, er is een meerjarige investeringsagenda met een portfolioboard, er is een integraal kostprijsmodel, ed.) en soms zaken die je jaarlijks of vaker meet (ziekteverzuim, externe inhuur, klanttevredenheid, begrotingsuitvoering, kostenontwikkeling etc.) en waar je kpi's (met benchmarks) op formuleert.
3. Volg de doelmatigheidsafspraken en analyseer de verschillen tussen begroting en realisatie.
4. Beschrijf als eigenaar hoe de rolverdeling *binnen* de eigenaarsondersteuning Kennis/CIO- OCW en FEZ is vormgegeven in relatie tot DUO. Kijk ook naar de overige kaderstellende directies binnen OCW, O&B (incl. CDI) en BOA.

4.1.3 Opzet rol opdrachtgevers in relatie tot opdrachtnemer

De verantwoordelijkheid voor goed opdrachtgeverschap is bij de opdrachtgevende DG-en primair belegd in de lijn en onderdeel van het beleidswerk. Beleidsdirecties hebben op projectniveau contact met accountmanagers van de directie BS van DUO en via hen met de business van DUO voor de ontwikkeling en uitvoering van beleidsopdrachten en -programma's. Voor nieuw beleid vragen opdrachtgevers uitvoeringstoetsen aan. Naar aanleiding daarvan worden afspraken met DUO gemaakt over de uitvoering van projecten, voordat overgegaan wordt tot het verlenen van opdracht. In uitvoeringstoetsen worden uitvoeringsvarianten, kosten en maakbaarheid voor de opdrachtgever inzichtelijk gemaakt. Beleidsdirecties hebben de rol van opdrachtgever in deze projecten. Rapportage door DUO vindt plaats op project- en programmaniveau en zo bouwt inzicht in de eigen beleidsportfolio zich voor de opdrachtgever op.

Voor projecten die een vervanging inhouden is de sturing door/betrokkenheid van de opdrachtgevers wisselend van intensiteit. Wanneer de vervanging effecten heeft op het onderwijsveld (scholen en onderwijsorganisaties) vindt overleg plaats in de keten. In dit ketenoverleg voert de betrokken beleidsdirectie de regie.

Borging van de aandacht voor uitvoering en goed opdrachtgeverschap vindt per beleidsdirectie plaats door een 'officer uitvoering', één van de afdelingshoofden. Per DG is er een I-adviseur die de I-aspecten van de uitvoering van wet- en regelgeving coördineert en daarover adviseert aan medewerkers en management. Deze I-adviseur bewaakt ook de relevante I-aspecten in het beleidsproces. In de afstemming over individuele beleidsopdrachten kunnen ook aspecten van vervanging en modernisering aan de orde komen, bijvoorbeeld als het ene project op het andere moet wachten of projecten juist gecombineerd moet worden.

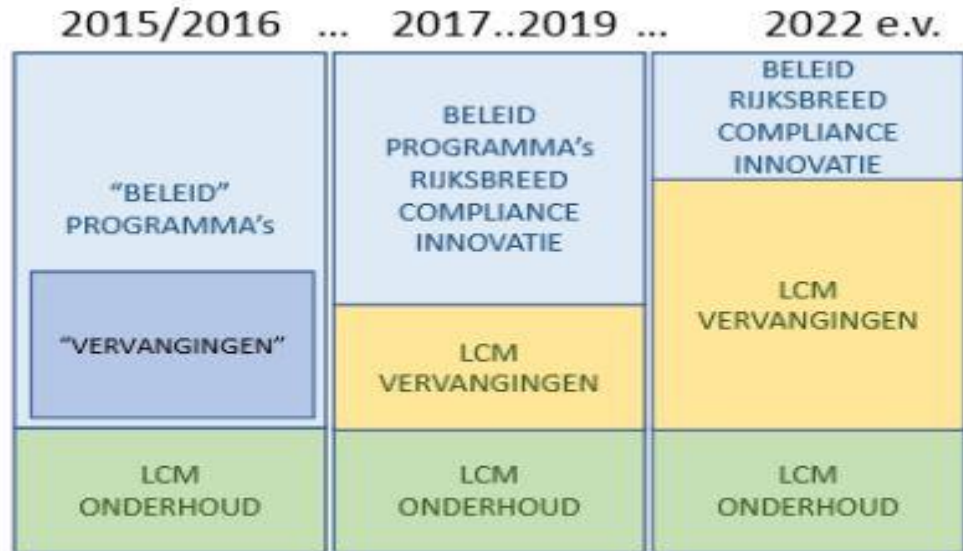
Integraal kijken naar de totale portfolio doen de opdrachtgevers met de opdrachtnemer in PAG en OGO. De portfolio's en herijkingen daarvan zijn onderdeel van de MA en voortgangsrapportage's. Ze worden voorbereid door de opdrachtnemer. De opdrachtgevers en opdrachtnemer kunnen het SIUB benutten voor aanvullend advies. Verwezen kan worden naar bijlage 6.5 voor de overlegstructuur van de opdrachtgever met de opdrachtnemer en samen met opdrachtnemer en ketenpartners. In deze overleggen komt ook de uitvoering zelf, de going concern aan de orde.

4.1.4 *Opdrachtgevers in de praktijk*

Ook opdrachtgevers constateren dat het model niet meer zo werkt zoals het is beschreven. Op projectniveau vinden opdrachtgever en opdrachtnemer elkaar voldoende. De beleidsportfolio is goed tot stand gekomen maar inzicht in de prioritering van de integrale portfolio en hoe zich dat verhoudt tot de beleidswensen voor de toekomst komt moeizaam tot stand. Een MA-proces is, afgezien van de beleidsportfolio en de going concern, voor het gevoel van sommige opdrachtgevers bijna gereduceerd tot 'tekenen bij het kruisje'. De opdrachtgevers hoeven niet alle details te kennen, maar willen graag snappen waarom de vervangingsportfolio in elkaar zit zoals die zit en hoe dat past bij ontwikkelingen die de opdrachtgever voor ogen heeft.

Dat is al eerder geconstateerd (zie de aanbevelingen in bijlage 6.7), maar is des te meer gaan knellen nu in 2018 zo'n sterke focus heeft gelegen op het gefinancierd krijgen van de vervangingsportfolio, dat er te weinig tijd was voor echte afstemming met de opdrachtgevers. De MA 2019 is dan ook pas in februari 2019 opgeleverd. De late kaders zijn hier mede debet aan.

Dat het inzicht in de portfolio voor de opdrachtgevers op een andere manier tot stand moet komen o.a. door de veranderde sturing op de vervangingsportfolio wordt ook sterk gevoeld door de opdrachtgevers.



In bovenstaande figuur is geïllustreerd hoe kortgeleden de vervangingen via de beleidsprojecten en programma's werden gefinancierd. Deze projecten en programma's zijn deels opgedroogd. Nu worden vervangingen meer via de LCM methodiek gepland en uitgevoerd, waarbij de samenhang en strategische keuzes worden bewaakt in een IV strategie en daaraan gekoppelde roadmap. Daardoor moet contact over de vervangingsonderwerpen anders worden georganiseerd.

Het bespreken van de keuzes die in de roadmap en meerjarenplanning vervangingen worden gemaakt vindt in opzet plaats in het portfolio-overleg PAG en OGO, waar de roadmap tezamen met de beleidsportfolio kan worden besproken en gewogen. Dit is te laat in het traject gebleken. Er is dan nauwelijks sprake meer van keuzemogelijkheden. Voor de opdrachtgevers, hoezeer zij hun eigen interne processen ook hebben verbeterd, is het daarmee nu erg zoeken.

In de praktijk van 2018 is het OGO na de zomer niet meer bij elkaar geweest omdat de financiering van het portfolio zodanig politiek gevoelig was dat de bespreking in MT-OCW heeft plaatsgevonden. In de PAG is alleen de beleidsportfolio besproken. De opdrachtgevers hebben nu het gevoel nauwelijks invloed te hebben gehad in de voorbereiding van de MT-OCW besluitvorming. CIO-OCW heeft de beoordeling van de vervangingsportfolio vooral gedaan. Gevolg is dat de opdrachtgevers de vervangingsportfolio nu ervaren als 'van de eigenaar' en 'wij mogen voor de kosten opdraaien', terwijl het een essentieel onderdeel is van de bestendige uitvoering van het beleid dat door de opdrachtgevers bij DUO is belegd.

De reorganisatie van DUO maakte het voor de opdrachtgevers lastig in de nieuwe organisatie de juiste gesprekspartner binnen DUO te vinden. Waar in het verleden BS aanspreekpunt was, lijkt nu de HDU en zijn kolom de meer aangewezen ingang. De opdrachtgever moet kunnen insteken op een niveau waarop je concreet kunt bespreken wat strategische noties voor impact gaan hebben. Op dit moment is voor de beleidsdirecties nog niet duidelijk genoeg wie een eenduidig aanspreekpunt binnen DUO is.

4.1.5 *Opdrachtnemer DUO in de praktijk*

De huidige werkwijze binnen DUO sluit nog niet aan bij de gewijzigde formele interne verantwoordelijkheidsverdeling, zo is ook gebleken in hoofdstuk 3. Het zwaartepunt bij de omschakeling naar de financiering op basis van LCM en de daarvoor benodigde stappen, zoals roadmap en continuïteitsportfolio en de financiering daarvan ligt op dit moment vooral bij de CIO DUO en C&C die hierop actief acteren: 'gaten dicht lopen' zoals wordt aangegeven. Verwacht mag worden dat uiteindelijk de HDU hierop een stevige rol ontwikkeld, *ondersteund* door strategie, kaderstelling en control van de adviesdirecties. Het is ook nog niet uitgetrild op welke wijze de besluitvorming in BIP wordt voorbereid. Het BIP is nog pas één keer bij elkaar geweest.

De HDU is verantwoordelijk voor de uitvoering. Hij formuleert ook de voorstellen aan het bestuur over de portfolio en heeft daarvoor in zijn lijn het BIP als hoogste orgaan waar deze adviezen met de directeuren worden voorbereid. Onder de directeuren functioneren businessmanagers en productowners als managementlagen die ook de ketensturing voor hun rekening nemen. Daar waar businessdirecteuren end to end verantwoordelijk zijn voor hun keten (horizontaal), is de besturing en de portfeuilleverdeling van het bestuur en de organisatiestructuur hiërarchisch (verticaal) ingericht. Daarmee is er sprake van een matrixorganisatie.

De beoogde positieve effecten van ketensturing door de businessdirecteuren worden nog onvoldoende behaald doordat de organisatiestructuur en de verantwoordelijkheidsverdeling in onvoldoende mate is uitgetrild. Dit geldt ook voor de informatievoorziening voor de besturing van de ketens. Ook de inrichting van de control functie is nog gericht op de hiërarchische structuren als directies en afdelingen, terwijl er steeds meer behoefte is aan integrale sturings-informatie over de ketens heen. Voor de opdrachtgevers is het van belang op deze informatie te kunnen meeliften om het goede gesprek met de ketens mogelijk te maken. Het aangrijppingspunt voor de opdrachtgever voor het gesprek over de uitvoering lijkt de businessdirecteur tezamen met zijn of haar businessmanagers.

De informatiestructuur van DUO aangaande budget, realisatie, resultaat en prognose is nog volop in ontwikkeling en nog niet uitgekristalliseerd. Sturen op resultaat is nog echt in ontwikkeling en de informatievoorziening dus ook. De reorganisatie heeft nieuwe managementrollen en gremia laten ontstaan waarvoor de informatiepositie en benodigde beslisinformatie nog onduidelijk en in ontwikkeling is.

De nog niet uitgetrilde rolverdeling en daardoor versnipperde informatievoorziening maakt het niet alleen ingewikkeld voor het management van DUO, maar ook voor de control- en adviesdirecties binnen DUO. Zij hebben moeite om in de informatiebehoefte te voorzien. Het effect daarvan is dat er extra veel informatie door de CIO, C&C en BS wordt uitgevraagd aan de 'business' met risico op overlap en gebrek aan samenhang. In een adequaat opgezete informatievoorziening wordt aangegeven wat regulier uit de gebruikte systemen moet komen, en wat door periodiek onderzoek of periodieke uitvraag moet worden opgeleverd.

Op deze punten bestaat onduidelijkheid en onvoldoende transparantie. Informatie over planning en delivery betreft nog vooral throughput informatie in plaats van resultaat informatie. Bij dit laatste speelt ook mee het effect van de overschakeling naar agile werken in de 'DUO way of working'. Bij agile werken zal een nieuwe wijze moeten worden ontwikkeld voor het bespreken van resultaten.

De 'DUO way of working' raakt ook in het bijzonder het gesprek met de opdrachtgevers. In traditionele projecten worden resultaten systematisch besproken. Er lijkt

binnen de agile werkwijze nog geen nieuwe modus te zijn om resultaten te delen en het gesprek erover aan te gaan. Ook over de werkwijze zelf en de effectiviteit ervan is nog onvoldoende informatie voorhanden.

Aanbevelingen

1. Opdrachtgevers formuleren meerjarige beleidsagenda's met ongewijzigd beleid, nu reeds besloten beleidswijzigingen en verwachte beleidswijzigingen. Deze zijn uitgesplitst tot op het niveau waarop opdrachtgevers daadwerkelijk willen sturen (geen lumpsum, maar uitgesplitst naar de relevante beleidsbrokken). Opdrachtgevers formuleren daarbij ook de kpi's waarop ze willen sturen.
2. DUO brengt meerjarig in beeld wat 'maakbaar' is. Dit is een belangrijke toetssteen voor wat DUO in meerjarig perspectief aan onderhoud, vervanging en nieuw beleid aan kan.
3. Opdrachtnemer koppelt een *meerjarig* beeld van de uitvoeringskosten DUO aan deze *meerjarige* beleidsagenda's. waarbij:
 - a. Meerjarig in beeld is wat kosten zijn van ongewijzigd beleid (uitgesplitst in overhead, beheer, onderhoud, vervangingen, etc.).
 - b. Meerjarig in beeld is wat de meerkosten zijn van nu geplande beleidswijzigingen.
 - c. Meerjarig in beeld is welke 'vrije' verander/implementatieruimte DUO dan nog heeft.
 - d. Meerjarig in beeld wordt gebracht wat de (geschatte) meerkosten zijn van eventuele nieuwe beleidswijzigingen.
4. Dit meerjarig beeld wordt periodiek (hoofdbesluitvormingsmoment met periodiek uitvoeringsrapportages) besproken tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer. Waarbij:
 - e. Meerjarig beeld naast het beschikbare kader wordt gelegd en door opdrachtgever keuzes worden gemaakt om dit beeld daar mee in overeenstemming te brengen.
 - f. Er scenario's worden voorgelegd door de opdrachtnemer om die keuzes te faciliteren.
5. Dit meerjarig beeld wordt periodiek bijgewerkt (update bij elke bespreking van de managementafspraken, 4-maandelijks). De taakanalyse en LCM zijn middelen die kunnen worden gebruikt bij de totstandkoming van dit beeld.
6. Spreek een periodieke doorlichting van de taken van DUO af om de doelmatigheid in beeld te brengen.

5 Financiering

Onderzocht is welke financieringsstructuur het best van toepassing is op de nieuwe situatie van LCM. Om tot een volledig antwoord te komen is eerst de huidige financiële situatie van DUO uiteengezet. Hierbij is bekeken hoe het kostprijsmodel in elkaar zit, het huidige budget tot stand komt en welke informatiestromen er omtrent in- en output zijn.

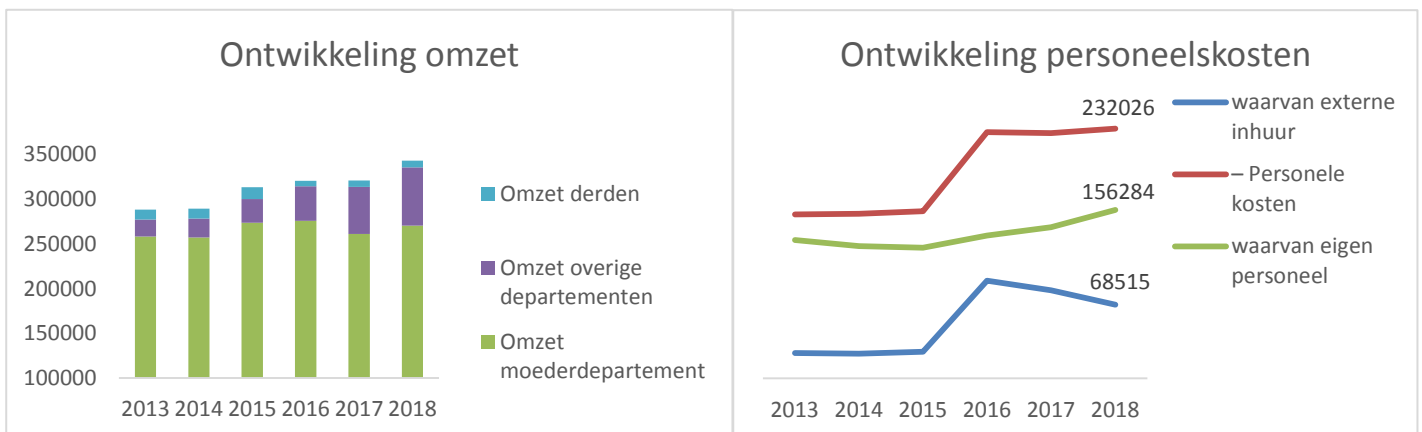
De regeling agentschappen vormt het financieel kader. De regeling schrijft op het gebied van financiering en financieel beheer voor hoe een agentschap invulling dient te geven aan het voeren van de bedrijfsvoering. Aanvullend zijn de aanbevelingen en de opvolging hiervan uit de doorlichting van 2015 bekeken.

5.1 Financiële status DUO

5.1.1 Financiële ontwikkelingen

De kosten van DUO zijn de laatste jaren sneller toegenomen dan de omzet. Dit heeft in 2016 en 2017 tot een negatief resultaat geleid dat binnen het eigen vermogen van DUO is opgevangen. In de verslaglegging naar de Tweede Kamer zijn de oorzaken hiervan benoemd. Dit betrof voornamelijk de noodzaak van het uitvoeren van onderhoud en vervanging en het voldoen aan nieuwe wet- en regelgeving, zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming. In 2018 is er naar verwachting sprake van een klein positief resultaat van € 0,5 miljoen, dit is echter niet het resultaat uit gewone bedrijfsvoering. Na het tekort in 2017 was het eigen vermogen nagenoeg nihil. Om een negatief eigen vermogen te voorkomen is in 2018 bij Najaarsnota de bijdrage aan DUO verhoogd, onder de voorwaarde dat de onderliggende problematiek nader in kaart wordt gebracht. Deze doorlichting is hiervan de uitkomst.

In lijn met de vorige doorlichting is meer geactiveerd en wordt meer afgeschreven. De regeling agentschappen (art. 5) schrijft voor dat voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar. De totale afschrijvingskosten lopen op; in 2018 bedroegen deze kosten 3,6% van de totale lasten en in 2019 lopen deze volgens de MA-2019 verder op tot 5,2% van de totale lasten.



Aandachtspunt voor DUO blijven de personeelskosten. Het beeld dat DUO aanstipt in de interviews over de uitdagingen op de arbeidsmarkt wordt bevestigd in de jaar-

verslagen. Hoewel de externe inhuur in 2017 en 2018 is teruggeschoefd, is het nog steeds een aanzienlijk deel (30%) van de personele kosten. De personeelskosten vormen de grootste kostenpost (2/3 van de totale kosten) binnen DUO.

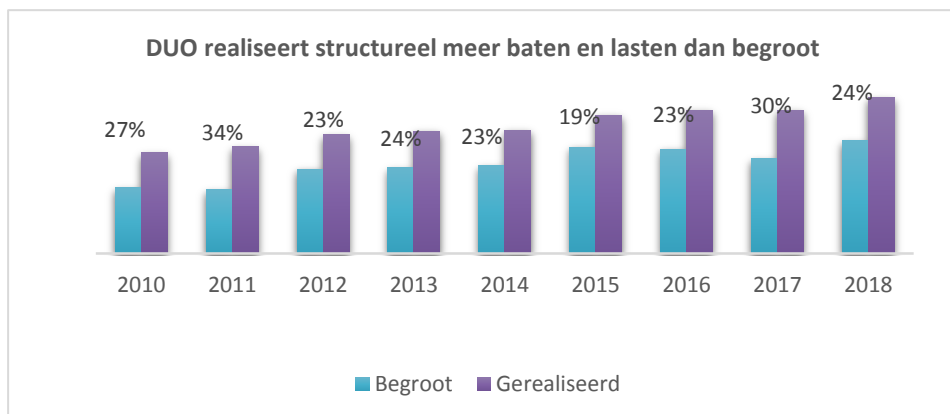
5.2 Managementafspraken binnen de begrotingscyclus

In hoofdstuk vier zijn de agentschapsrollen binnen de MA³ geschetst. Deze MA is een sluitstuk voor de jaarlijkse opdrachtverlening. Het biedt een afspiegeling van alle afspraken voor het verwachte werk in een jaar. In de MA worden onder andere de prioriteiten en het benodigde budget vastgesteld. Het stuk wordt na goedkeuring – rond het einde van het jaar/begin van het jaar – ondertekend door de DGDUO en de SG van OCW. De opdrachtgevers tekenen de MA niet, wel geven zij vooraf hun fiat op de portfolio. Een jaarlijkse opdrachtbrief van de opdrachtgever aan de opdrachtnemer voor het onderdeel “going concern” bestaat niet, nieuwe opdrachten worden na offerte met opdrachtbrief bevestigd. Daarin is ook de structurele component voor de uitvoering (toekomstig onderdeel van de going concern) bevat. Na einde van de (ontwikkel)opdracht vindt in gebruik name plaats als onderdeel van de opdracht. Het tijdschema van de MA verschilt van de begrotingscyclus. In de MA maken OCW en DUO afspraken over welke werkzaamheden DUO voor het departement doet en hoeveel kosten DUO daarvoor mag doorbelasten. Maar de MA bespreekt niet de dekking:

‘In de Managementafpraak 2018 maken we in eerste instantie geen afspraak over de dekkingsbron, dit is aan het departement. Wel over welke werkzaamheden DUO voor het departement moet/mag doen en hoeveel kosten DUO daarvoor mag doorbelasten.’ (MA 18)

Terugkijken naar begrote en gerealiseerde baten resulteert in het onderstaand overzicht waarin het verschil duidelijk wordt tussen de realisatie en hetgeen begroot onder begrotingsinstrument “bijdrage agentschappen”.

Figuur 1. Procentueel verschil baten DUO 2010 - 2018



De begroting sluit niet aan bij de MA en schetst geen helder beeld van de werkelijke financiële situatie. Een verklaring hierbij is dat een deel van de voor DUO beschikbare middelen op anderen begrotingsinstrumenten op de beleidsartikelen is opgeno-

³ De managementafpraak is in feite het jaarplan van DUO. In artikel 13 van de regeling agentschappen staat dat in het jaarplan of een daarmee vergelijkbaar document de opdrachtnemer voor het komende jaar een overzicht opneemt van in ieder geval:
a. de financiële kaders van het agentschap en de wijze van financiering zoals afgesproken met de opdrachtgever(s);
b. de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging;
c. de rapportageafspraken met de opdrachtgever(s) en eigenaar;
d. de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer.

men. OCW is bezig om dit te verscherpen, zodat in de toekomst begrote en gerealiseerde baten dichterbij elkaar komen. Dit is noodzakelijk om het agentschapsmodel goed uit te kunnen voeren. Er moet duidelijkheid zijn bij zowel de opdrachtgevers en DUO over de financiële middelen. Een onwenselijke situatie waarbij in de MA meer middelen worden opgenomen dan beschikbaar gesteld door de opdrachtgevers, zoals in 2018 het geval, getuigt van zwaktes in het model waarin de opdrachtgever buitenspel staat. In de MA van 2018 werd bijvoorbeeld rekening gehouden met een afname van ziekteverzuim en (dure) externe inhuur. In de praktijk bleek het echter niet zo een vaart te lopen en werden extra kosten gemaakt voor beheer van PVS en telefonische ondersteuning. Het moet duidelijk zijn voor alle stakeholders waar middelen beschikbaar zijn voor uitvoering van beleid. Opdrachtgevers moeten daarbij de ruimte houden keuzes te maken als zij een andere bestemming wensen voor de middelen of wanneer DUO meerjarige plannen maakt. Bovendien kunnen er gedurende het jaar onvoorziene beleidsopdrachten voordoen die extra middelen vragen.

Ook voor het lopend jaar (2019) wordt in de MA 2019 uitgegaan van een hogere omzet (258,7 miljoen) moederdepartement dan waarvan in de ontwerpbegroting 2019 (218,9 miljoen) vanuit is gegaan. Het verschil is deels verklaarbaar. Er zijn tussentijds al afspraken gemaakt voor het ophogen van de begroting. Daarnaast is er in de MA 2019 rekening gehouden met vooruit ontvangen middelen (restant balans). De omzet van 258,7 miljoen schetst volgens de stakeholders een realistisch beeld.

Deze noodzaak van aansluiting van de realisatie bij de begroting (visa versa) wordt bevestigd in de interviews en tegelijkertijd wordt aangegeven dat ook verlangd wordt naar meerjarige plannen. Het is onwenselijk dat steeds pas jaarlijks bekend wordt in de MA of de financiële middelen beschikbaar zijn. Aangegeven wordt dat de begroting deze inzichten niet biedt, terwijl de begroting wel bedoeld is om inzicht in continuïteit te faciliteren. De begroting biedt namelijk al inzicht tot t+4 en faciliteert daarmee een meerjarige doorkijk voor de driehoek. Hoewel die op dit moment geen realistisch beeld schetst, moet men hier meer vanuit kunnen gaan. Door de begroting te herijken kan beter inzicht geboden worden waarmee een meer bedrijfseconomische situatie ontstaat zoals bedoeld is in het agentschapsmodel.

Aanbeveling

1. De begroting (beschikbaar budget) vormt het financiële kader voor de opdrachtgever en vormt ook de basis voor de managementafspraken. Naast het werken in meerjarig perspectief geldt ook dat aanvullende wensen alleen door middel van herprioritering kunnen worden ingepast. Aanvullende afspraken lopen via het reguliere begrotingsproces en worden door DUO pas opgepakt als deze in dat proces zijn verwerkt.

5.2.1

Budget managementafpraak

Opdrachtgevers die werden geïnterviewd geven aan zich meer een sponsor dan een opdrachtgever te voelen, uitgezonderd de beleidsportfolio. Zij gaven aan slechts in hoofdlijnen te weten welke producten en diensten er bestaan. Nauwelijks bekend is hoeveel kosten DUO hiervoor precies maakt en welke ontwikkelingen er op hun 'kostendrijvers' zijn. Hoewel niet precies bekend is waarvoor wordt betaald, wordt door opdrachtgevers en de eigenaar aangegeven dat zij niet zitten te wachten op nog meer informatie maar wel op juiste informatie. Zij gaan er vanuit dat DUO zelf in staat is de beste bedrijfseconomische keuzes te maken. Binnen OCW is boven-

dien, zo wordt aangegeven in de interviews, de kennis niet in huis om alle investeringen en bijbehorende kosten gedetailleerd te beoordelen. Wel heeft DUO met het opstellen van de taakanalyse, de roadmap en IV-strategie een betere koppeling en meer inzicht geboden aan de opdrachtgevers. DUO faciliteert daarmee een gesprek over de ontstane ruimte tussen input en output. Nog niet alle stukken zijn structureel opgenomen in de processen of worden periodiek herijkt. En zoals in eerdere hoofdstukken aangegeven maakt de technische aard van stukken het gesprek soms lastig. De opdrachtgevers geven aan dat de roadmap een goed startpunt is en dat de volgende stap is die te koppelen aan de beleidsagenda van de beleids-DG-en.

DUO wordt bekostigd op basis van lumpsum⁴. Daardoor krijgt de opdrachtnemer meer dan bij een p*q-bekostiging ruimte binnen het budget dat door de opdrachtgever beschikbaar is gesteld. Hierbij hoort dat de opdrachtgevers conform de rolbeschrijving verantwoordelijk zijn voor een opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat. Deze omschrijving ontbreekt voor het merendeel van de opdrachten. Bij de ruimte die DUO voor het budget krijgt, hoort het afleggen van verantwoording. De opdrachtgevers dienen samen met DUO prestatie-indicatoren en rapportage-afspraken te maken. Er zijn veel inputindicatoren, maar met name de verbinding met kwaliteit(sindicatoren) is er nog onvoldoende. Dit wordt in de interviews met eigenaars(advisering) en opdrachtgevers bevestigd. Wel lijkt voldoende informatie beschikbaar om dit op termijn te kunnen realiseren.

Voor het basiscontract is de afspraak gemaakt het te runnen op basis van delta's, die leiden tot de nieuwe stand. Voor het deel van de diensten van DUO dat onder het basiscontract valt – circa 60% - is maar zeer beperkt sprake van output- c.q. prestatiebekostiging. Er is nauwelijks effect van volumeschommelingen op de bekostiging. Hierbij is door DUO en de opdrachtgevers aangegeven dat de aandacht in de MA's en de gesprekken over bekostiging in het OGO vrijwel geheel gaan over de beleidsopdrachten en meer- en minderwerk daarop. Hierbij wordt de financieringsafpraak over het basiscontract jaar op jaar gecontinueerd, zonder dat de opbouw ervan opnieuw wordt bekeken en daarin keuzes worden gemaakt. Opdrachtgevers hebben hierdoor zeer beperkt inzicht in het geheel aan activiteiten – gekoppeld aan de taken - die DUO binnen het basiscontract uitvoert, en welke kosten hiermee gemoeid zijn.

Aanbeveling

1. Zorg ervoor dat de p&c-cyclus aansluit op de begrotingscyclus opdat het uitvoeringsbeeld en de ruimte voor nieuwe beleidswensen duidelijk zijn op de cruciale momenten in de begrotingscyclus.
2. Zorg ervoor dat overleggen plaatsvinden op de juiste momenten die aansluiten bij de begrotingscyclus en p&c-cyclus.

⁴ Conform de Regeling agentschappen dienen input en output aan elkaar te worden gekoppeld. Alleen dan kan er gestuurd worden op resultaat. Het koppelen van input en output heeft gevolgen voor de manier waarop een agentschap bekostigd wordt. Het agentschap wordt betaald om specifieke producten en diensten te leveren en heeft dus geen direct eigen budget. Bij specifieke overheidsmonopolies, zoals het bekostigen van scholen, of niet-homogene en moeilijk meetbare producten is het inrichten van outputbekostiging niet altijd goed toepasbaar. De Regeling staat daarom ook andere vormen van bekostiging te kiezen, zoals taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging. DUO wordt vooral lumpsum bekostigd; de beleidsDG-en betalen voor de uitvoering van hun beleidswensen (de going concern) één bedrag. Deze manier van bekostigen neigt het meest naar wat in de Regeling taakbekostiging genoemd wordt.

5.2.2

Kostprijs

Een integrale kostprijs is belangrijk voor de sturing en interne beheersing van een agentschap. Een kostprijsmodel beoogt het verband te leggen tussen kosten en prestaties. Via het kostprijsmodel weet de opdrachtgever (op een bepaald abstractieniveau) waarvoor wordt betaald en kan de opdrachtnemer bijsturen, zoals op de kosten en kwaliteit van het onderliggende product, en inspelen op ontwikkelingen. De verantwoordelijkheid van de eigenaar voor het toetsen en goedkeuren van de begroting, de tarieven, het hierboven genoemde jaarplan en de leenaanvraag vragen ook goed inzicht in de kosten en doorberekening hiervan. Hiervoor heeft ook de eigenaar een integrale kostprijs nodig om zo zijn verantwoordelijkheid voor de continuïteit van het agentschap op lange termijn te borgen.

Het kostprijsmodel van DUO is het 'lightmodel'. Het lightmodel is een model met een vereenvoudigde kosten-verdeelstaat. Overhead wordt verdeeld via een verdeelsleutel en er wordt uitgegaan van bekostiging op basis van een lumpsum. Ruim de helft hiervan is toe te rekenen aan vijf hoofdproducten. Deze vijf hoofdproducten vormen samen het basiscontract en zijn:

(1) bekostiging instellingen, (2) studiefinanciering, (3) examendiensten, (4) registers, (5) informatiediensten.

DUO maakt onderscheid in de werkzaamheden binnen het basiscontract, overige taken, opdrachten en werken voor tweeden en derden. Deze typen werkzaamheden hebben elk een eigen financieel arrangement.

Per (hoofd)product dat onder de vier typen vallen worden kosten uiteengezet in kosten voor personeelsinzet en materiële kosten. Bij de materiële kosten is het onderscheid tussen niet-ICT en ICT gemaakt.

Daarnaast maakt DUO een harde scheiding tussen het *primair proces* en *overhead*. Het *primair proces* betreft, volgens de beschrijving in de MA, de kernactiviteit van de organisatie en is direct gekoppeld aan het product of de dienst bestemd voor de externe klant/opdrachtgever ('klant is diegene die het nut van het product ervaart'). De ondersteunende processen zijn essentieel voor het effectief kunnen uitvoeren van het primair proces. Bij de *overhead* gaat het om alle activiteiten gericht op het draaiende houden van de eigen DUO organisatie. Hieronder vallen de kosten van huisvesting, kantoorautomatisering, toezicht en controle op de interne processen, strategische en tactische leidinggevenden en dergelijke. Deze kosten worden toegekend naar de diverse producten o.b.v. geschreven uren in het primair proces die als verdeelsleutel fungeren. Op deze wijze wordt de overhead verwerkt in de kostprijs van de producten.

Het is echter ook van belang om de overhead in zijn geheel te kunnen volgen zodat hier ook apart op gestuurd kan worden. Bovenstaande illustreert de totstandkoming van de kosten en omzet zoals jaarlijks wordt vastgesteld in de MA. Zoals gezegd gaat het hierbij niet over de dekking die op de artikelen van de beleids-DG-en staat.

5.2.3

Doelmatigheidsbevordering

DUO heeft onder de kabinetten Balkenende en Rutte I en II taakstellingen opgelegd gekregen, bij elkaar optellend tot 35%. De taakstellingen hebben volgens DUO geleid tot afwegingen om de uitvoering goedkoper en slimmer te maken.

Eén van de manieren waarop door DUO op doelmatigheid gestuurd wordt, is de taak-middelen analyse. In het verleden werd de organisatieformatie geteld en doorberekend naar volgend jaar met kleine schommelingen. Nu wordt ieder jaar opnieuw naar de taken gekeken en wordt pas op het laatst naar het werkelijke aantal FTE's

gekeken. Dan valt op dat dezelfde processen niet overal hetzelfde aantal FTE's vergen. DUO gebruikt dit om te bepalen waar efficiencywinst geboekt kan worden. DUO heeft ook ingezet op het verbeteren van de productiviteit in de IV-keten, bijvoorbeeld met het monitoren van het aantal uren per functiepunt. Over deze functiepunten wordt in de p&c-cyclus gerapporteerd. Er wordt op gestuurd de inspanning per gerealiseerde functionaliteit (het functiepunt) te laten dalen zodat toekomstige beleidsopdrachten sneller en goedkoper gerealiseerd kunnen worden.

Om input en output aan elkaar te koppelen en niet alleen uitspraken te doen over uitputting van financiële middelen, maar ook over de kwaliteit, zijn heldere KPI's nodig. Door gezonde verantwoording kan vertrouwen en ruimte in de rollen worden gecreëerd.

In de interviews werd bijvoorbeeld aangegeven dat opdrachtgevers zich nu baseren op wat zij kunnen zien, niet per sé op wat er echt is gebeurd; 'Meer incidentjes dus zal wel nodig zijn'. Feitelijke informatie moet een dergelijke uitspraak kunnen ondersteunen. Het kan niet zo zijn dat men 'het gevoel' heeft dat iets verouderd is of 'op omvallen staat' terwijl dit niet aan te tonen is.

Aanbeveling

1. Zorg ervoor dat de managementafspraken meerjarig zijn en periodiek worden bijgesteld met daarin minimaal:
 - a. De missie en strategie DUO.
 - b. De elementen waar de eigenaar op stuurt incl KPI's.
 - c. De begroting/ het beschikbare budget.
 - d. De meerjarige beleidsagenda (waar de opdrachtgever op stuurt, ook inclusief KPI's) + het meerjarige beeld van de uitvoeringskosten (passend binnen het budgettaire kader).
 - e. Het vervangings- en onderhoudsportfolio en de domeinen Compliance, Rijksbreed en Innovatie.
 - f. De belangrijkste risico's en mitigerende maatregelen.

5.2.4 LCM in kostprijs

DUO en OCW willen de beweging maken van het 'incidenteel vervangen, verstopt binnen een project' naar een situatie waarin structureel uren ingezet kunnen worden voor vervanging in lijn met de roadmap. Het beschikbaar hebben van structurele middelen hiervoor, waarin door de opdrachtgevers voorzien moet worden, is hiervoor een voorwaarde. De ICT-kosten, inclusief het benodigde onderhoud aan de systemen, wordt op basis van functiepunten toegerekend aan de producten. Binnen de vier typen werkzaamheden vinden veranderingen plaats op het gebied van onderhoud en vervangingen. Waar voorheen vervangingen vooral onder de categorie 'opdrachten' vielen, is nu de wens om in het basiscontract niet alleen de beheer en onderhoudskosten te verwerken, maar ook LCM.

Problematisch is dat er buiten de onderverdeling zoals opgenomen in het lightmodel nauwelijks inzicht is in waar het geld precies terecht komt. In de vorige doorlichting werd al een harde aanbeveling gedaan om het basiscontract te herzien. DUO heeft hier gedeeltelijk gehoor aan gegeven door uniformering toe te passen op tariefstelling voor tweeden en derden en door middel van LCM invulling te geven aan de wens van de opdrachtgever om beleidstrajecten anders te financieren en op te nemen in het light-model. Ondanks deze ontwikkelingen blijkt het moeilijk om snel inzicht te verkrijgen in het basiscontract. Het is in dit onderzoek niet duidelijk geworden wat precies onder het basiscontract valt en waar financieel gezien precies de overlap en het onderscheid zit voor beheer en onderhoud en groot onderhoud, vervangingen en LCM.

5.2.5 *Investerings*

Het activabeheer van DUO is steeds beter op orde, maar blijft een uitdaging. Er wordt procentueel meer geactiveerd en op het gebied van applicaties is de ambitie uitgesproken om – o.a. door middel van LCM – ook het applicatielandschap (financieel) juist te onderhouden. In de eerder genoemde roadmap zijn bovendien inschattingen gemaakt van de omvang (functiepunten) en de impact van het applicatielandschap. De snel veranderende en innovatieve markt waarin veel werkzaamheden van DUO zich bevinden, maken investeringen echter complex.

De hierboven genoemde ontwikkeling van incidentele investeringen op bestaande systemen, naar een situatie waarin investeringen standaard in het werkproces en de kostprijs landen, heeft invloed op de manier van (het verwerken van) investeringen. DUO maakt als het ware een transitie van incidenteel bekostigen naar structureel financieren. DUO onderstreept daarbij het argument dat de complexiteit van investeringen niet alleen geldt voor nieuwe ICT-systemen. Er wordt namelijk ook geïnvesteerd in onderhoud, vervanging en ontwikkeling van systemen. Er wordt gepoogd dit zo strategisch en efficiënt mogelijk uit te voeren. DUO heeft in 2018 een roadmap opgesteld. De roadmap geeft aan in welke economische levensfase systemen zitten. Om een koppeling te maken met de hoogte van investeringen zijn de uren berekend met de functiepunten. De roadmap is door DUO zelf opgesteld en investeringen hierin worden door DUO zelf uitgevoerd. DUO neemt strategische beslissingen voor bijvoorbeeld investeringen in generieke systemen. Hierboven werd al aangegeven dat het voor opdrachtgever en opdrachtnemer lastig is een goed gesprek te hebben over de juiste investeringen en de bijbehorende financiële consequenties. Om desalniettemin er verzekerd van te zijn dat ook financieel en beleidsmatig de juiste keuzes worden gemaakt, is het van belang dat de beslisstructuur dit faciliteert.

Uit onderzoek wordt duidelijk dat bij projecten of opdrachten, zoals PVS en kinderopvangtoeslag, wel een bepaalde beslisstructuur met opdrachtgevers bestaat, maar dat investeringen in de going concern veelal zonder afstemming gebeuren. Omdat juist deze investeringen impact hebben op de financiële basis, de continuïteit en de kwaliteit van de organisatie, is het van belang dat de eigenaar en opdrachtgever ook structureel meegenomen worden in de beslisstructuur. Hoewel het niet werkbaar is als de opdrachtgever op elk detail meekijkt, kan wel afgesproken worden bij aanzienlijke financiële impact separate businesscases in de overleggen neer te leggen en hiervoor apart expliciet fiat te vereisen.

Om het goede gesprek te voeren is het noodzakelijk dat duidelijk over de financiën en verwachtingen gecommuniceerd wordt. Uit het onderzoek blijkt echter dat het lastig wordt gevonden in te schatten welke informatie het best besproken kan worden en dat doelstellingen daardoor uiteen kunnen lopen. Het gesprek kan begeleid worden door aan het begin van de opdracht scenario's en alternatieve oplossingen te bespreken. Gezamenlijk kunnen zo beoogde kwaliteitsnormen, scope en bedragen afgestemd worden. Dit kan vergen dat de business case naast functionele beschrijvingen ook een koppeling maakt met beleid en visie. Het kan daarbij nodig zijn om zichtbaar te maken welke efficiëntie optreedt of welke werkzaamheden veranderen doordat andere (afgeschreven) applicaties of systemen overbodig worden gemaakt. Werkzaamheden binnen de organisatie blijken soms sterk met elkaar verweven. Investerings kunnen daardoor tot vervolginvesteringen leiden bij andere systemen. Deze investeringen zijn niet altijd in beeld bij de opdrachtgever en kunnen mogelijk invloed hebben op beleid en het doel om de klant zo goed mogelijk te bedienen. Om elkaar binnen de driehoek op de hoogte te houden en wederzijds vertrouwen te wekken kan de financiering van investeringen op een andere manier worden ingere-

geld. De leenfaciliteit staat het toe om voorwaardelijke leenplafonds aan te vragen bij de schatkist. In het lopende jaar kan, zodra er akkoord is op de gestelde voorwaarden, het bedrag worden vrijgegeven en de lening aangegaan. Bij het stellen en controleren van de voorwaarden kunnen externe beoordelingen worden meegewogen. Deze kan bijvoorbeeld testen op haalbaarheid, doorlooptijd en inschatting van de kosten. De verwerking van de aflossing in de bijdrage van de desbetreffende opdrachtgever – of naar weging bij meerdere opdrachtgevers - creëert vervolgens transparantie, structuur en daarmee vertrouwen voor de stakeholders.

Aanbevelingen:

1. Zorg voor een duidelijke beslisstructuur binnen DUO voor investeringen (alle typen investeringen: onderhoud, vervanging en ontwikkeling), waarbij investeringen met een grote impact (financieel, continuïteit DUO, etc) extra aandacht van eigenaar en opdrachtgever(s) krijgen:
 - a. Een separate businesscase
 - b. Een apart expliciet fiat van Bestuur DUO. Hier is ook nadruk nodig op een gestructureerd en navolgbaar proces, bijvoorbeeld:
 1. Zorg voor een duidelijke opdrachtformulering, of er nu van een beleidsopdracht sprake is, of van een uit de operationele of IT-strategie voortvloeiende investering;
 2. DUO werkt business case uit, met zowel kosten als opbrengsten. Dit voorstel bevat ook scenario's/alternatieven;En voor grotere, meerjarige investeringen aanvullend:
 3. Finaal voorstel DUO ter besluitvorming in de driehoek, vergezeld van zienswijze van eigenaar en opdrachtgever (afzonderlijk);
 4. Finale besluitvorming in gezamenlijk overleg opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar;
 5. Voldoende tijd nemen voor de afzonderlijke stappen zodat er gechallenged kan worden en iedere stakeholder in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze te formuleren;
 - c. Schriftelijke vastlegging van proces en besluitvorming.
2. Stel naast de investeringsagenda ook een agenda op om afscheid te nemen van de legacy, zodat binnen de driehoek duidelijk is wat niet meer wordt gedaan.
3. Voor majeure investeringen kan een externe toets op haalbaarheid, doorlooptijd, kosten en/of managementaandacht/aansturing van meerwaarde zijn.

6 Bijlagen

6.1 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van de doorlichting luiden:

1. Verankering van LCM binnen DUO: Wat betekent de huidige transitie van projectfinanciering naar financiering o.b.v. LCM voor de interne organisatie van DUO?
 - a. Wat betekent dit voor de interne aansturing en voor de rollen van de verschillende betrokkenen (business, CIO, Concerncontrol, portfoliomanagement)?
 - b. Wat betekent dit voor de interne p&c-cyclus en de rapportages in deze cyclus?
 - c. Wat betekent dit voor het besluitvormingsproces binnen DUO over onderhoud- en vervangingsvoorstellen?
2. Sturings- en verantwoordingsrelatie: Wat betekent de huidige transitie van projectfinanciering naar financiering o.b.v. LCM voor de relatie DUO – bestuursdepartement?
 - a. Hoe kunnen de rollen eigenaar- opdrachtgever-opdrachtnemer het beste ingevuld worden?
 - b. Wat betekent dit voor de rol van de CIO DUO en de CIO OCW?
 - c. Zijn de juiste checks & balances aanwezig en worden de goede discussies gevoerd, ook om de meerjarige aansluiting tussen beleid en DUO te verbeteren?
 - d. Op basis waarvan worden managementafspraken gemaakt? Hoe worden deze afspraken vastgelegd en gemonitord?
 - e. Wordt op basis van de kostprijs bij de beleidsdirecties de goede afweging gemaakt om product of dienst af te nemen?
3. Financiering: Welke financieringsstructuur is het best van toepassing op de nieuwe situatie?
 - a. Hoe wordt het budget voor DUO bepaald? Worden hier de juiste afwegingen gemaakt?
 - b. Hoe wordt gemonitord of het budget toereikend is of moet worden bijgesteld?
 - c. Is de kostprijs die DUO rekent voor de diensten en producten realistisch?
 - d. Verdienmodel: hoe zorgt DUO voor extra inkomsten? Zijn er andere partijen die de producten kunnen afnemen en zo voor extra inkomsten kunnen zorgen?
 - e. Inkoop versus uitbesteding: hoe wordt besloten om ICT-producten zelf te ontwikkelen of uit te besteden? Worden hier de goede afwegingen gemaakt?
4. Hoe is omgegaan met de opvolging van de aanbevelingen uit de doorlichting 2015?
 - a. Hoe ziet de toekomstvisie van DUO er uit, specifiek voor haar taken en rol? Is dit gedragen door de opdrachtgevers en eigenaar?
 - b. Past de stijging van de omzet van de afgelopen jaren binnen deze visie?
 - c. Welke stappen hebben opdrachtgevers gezet richting professionalisering? En hoe heeft zich dat vertaald in de vraag richting DUO?

6.2 Lijst geïnterviewden

Geïnterviewden DUO

- DGDUO
- Hoofd directeur Financiën & Services
- Hoofd directeur Uitvoering
- Directeur Onderwijsinstellingen
- Directeur Onderwijsvolgers
- Directeur Beleid & Strategie
- Programmadirecteur HR
- Directeur ICT
- Concerncontroller DUO
- CIO DUO
- Controller
- Portfoliomanager
- Business manager

Geïnterviewden OCW

- SG OCW
 - Directeur FEZ, concerncontroller
 - Directeur Kennis
 - Eigenaarsondersteuning
 - DGPV
 - Beleidsdirecties DGPV-kolom, (PO) en (VO)
 - DGHBWE
 - Beleidsdirecties HBWE-kolom, (HO), (MBO) en (SF)
-
- ADR

6.3 Afkortingen en definities

Lijst met afkortingen:

ALM: Applicatie Lifecycle Management (zie ook definities)
BDO: BusDevOps (zie ook definities)
BIP: overleg Beleid & Integraal Portfolio
BS: DUO Directie Beleid & Strategie
C&C: DUO Directie Control & Compliance
CRI: Portfolio-onderdeel Compliance, Rijksbreed en Innovatie (zie ook definities)
F&S: DUO Hoofddirectie Finance en Services
FEZ: OCW Directie Financieel Economische Zaken
FP: Functiepunten (zie ook definities)
HDU: DUO Hoofddirecteur Uitvoering
ILM: Infrastructuur Lifecycle Management (zie ook definities)
LCM: LifeCycle Management (zie ook definities)
OGO: OCW OpdrachtGeversOverleg (niveau SG en DG's)
PAG: Portfolio Advies Groep
SIUB: Strategisch Informatie en Uitvoerings Beraad
WoW: Way of Working

Lijst met definities

Lifecycle management (LCM)

Een systematische aanpak van het beheer van de gehele levenscyclus van een IT-product: vanaf het ontwerp en ontwikkeling tot de uiteindelijke totstandkoming, beheer, onderhoud en het uiteindelijk uit faseren. Onderdeel is het periodiek 'scoren' van het IT-product:

Technical Value: hoe is de technische staat van de applicatie

Business Value: hoe wordt de applicatie functioneel gewaardeerd. Deze score wordt bepaald aan de hand van vragensets.

Lifecycle management kent de volgende onderverdeling:

- **Applicatie Lifecycle Management (ALM)**
Dit omvat het Lifecycle management van alle business-maatwerktoepassingen.
- **Infrastructuur Lifecycle Management (ILM)**
Dit omvat het lifecycle management van alle standaard software, hardware, telefonie, netwerken en inventaris (waaronder laptop, tablet, printers, faxen, etc). Het gaat hier om standaardapplicaties en infrastructurele elementen. Bij standaardapplicaties moet worden gedacht aan SAP of Microsoft Office. Bij de infrastructurele elementen (ook wel 'het ijzer' genoemd) gaat het om servers (incl. 'de cloud'), datalijnen en ook zogenoemde 'middleware' als Jboss, een pakket om de technische omgeving te beheren, alsmede programmatuur OTAP (Ontwikkel, Test, Acceptatie, Productie) om de applicaties beheerst/gecontroleerd naar de volgende fase te kunnen brengen.

Functiepunten (FP)

Maateenheid voor de omvang (incl. complexiteit) van een te ontwikkelen (of te onderhouden) informatiesysteem.

Applicaties

Eenheden van *software* die voor gebruikers betekenisvolle functionaliteit bieden.

Infrastructuur

De verzameling generieke voorzieningen waarop applicaties draaien.

Onderhoud

Het totaal van activiteiten met als doel het in "een aanvaardbare conditie" houden of terugbrengen van applicaties en infrastructuur, teneinde (direct en op termijn) de "gevraagde mate van functionaliteit" te borgen.

Beheer

Monitoring en operationeel houden van applicaties en infrastructuur.

Vervangen

Het in één keer geheel vervangen van een legacy applicatie en/of infrastructuur aan het einde van haar levensduur door een modernere variant. Vervangen is aan de orde wanneer de technische of functionele levensduur van de infrastructuur of applicatie is bereikt. Het einde van de technische levensduur wordt veelal getriggerd door bijvoorbeeld einde externe support, oplopend onderhoud en toenemend risico's op uitval en storingen. Functionele levensduur door het niet meer aansluiten bij eigentijds dienstverleningsconcepten of beperkte inpasbaarheid van nieuwe of aangepaste wet- regelgeving.

Moderniseren

Het continue (in opeenvolgende jaren) vervangen van één of meerdere onderdelen (c.q. subsystemen) van applicaties en/of infrastructuur om continu bij de tijd te blijven. Indien deze werkwijze wordt gehanteerd, bereiken applicaties en/of infrastructuur hiermee nooit het einde van de levensduur, maar zijn steeds up-to-date.

BusDevOps

Het bij elkaar brengen van (IT) functies uit business, development en operations in één team met als oogmerk steeds de optimale keuze te kunnen maken voor het aanpakken van wat nodig is aan (IT)-inspanning voor de uitvoering.

IV-keten

In een keten zijn alle stappen van opdracht tot uiteindelijk resultaat aan elkaar gekoppeld. Niet langer wordt er gewerkt vanuit afdelingen met muurtjes en schijven, maar in multidisciplinaire teams. Teamleden gebruiken hun vakkennis om samen te komen tot een resultaat. Business, ICT en ondersteuning werken nauw samen en vullen elkaar aan. DUO heeft een aantal productketens ingericht, in lijn met de hoofdproducten.

Going concern/staande dienstverlening

Betreft alle activiteiten die uitvoering geven aan de (wettelijke) OCW taken en daaraan gekoppelde (publieke) dienstverlening.

Portfoliomanagement

Een gecoördineerd geheel van strategische processen en besluiten die samen leiden tot de meest effectieve balans tussen veranderingen in de organisatie en reguliere activiteiten van een organisatie (going concern).

Portfolio

Betreft alle activiteiten die veranderingen (change) aanbrengen in de bedrijfsapplicaties en/of ICT-tooling & -infrastructuur. Dat kan ook het proces raken indien dit moet worden aangepast. De veranderingen worden al dan niet projectmatig beheerst.

Integraal portfolio OCW voor DUO beslaat de volgende deelportfolio's:

a. Portfolio Beleid

Projecten die nodig zijn om uitvoering te kunnen geven aan nieuw of gewijzigd onderwijsbeleid door DUO gevolg van wijzigingen W&R of aanvullende wensen opdrachtgever. Dit betreft de beleidsportfolio, beleidsprogramma's en overige opdrachten OCW (additionele opdracht, aanvullende financiering).

b. Portfolio Continuïteit

Met daarin:

a. Portfolio Onderhoud

Activiteiten met als resultaat aanpassing die de stabiliteit van de bestaande ICT omgeving garanderen.

b. Portfolio Vervanging

Projecten uitgevoerd omdat systemen aan vervanging toe zijn.

c. Portfolio Compliance

Projecten nodig om de dienstverlening aan te passen aan verplichte wettelijke voorschriften (staande kaders). Hierbij gaat het om het voldoen aan Rijksbrede en EU-kaderstelling, zoals Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR), Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en Wet Open Overheid (WOO).

d. Portfolio Rijksbreed

Projecten nodig om de dienstverlening aan te laten sluiten bij nieuw, algemeen rijksbeleid m.b.t. I(CT) (nieuwe kaders). Hierbij gaat het om het aansluiten bij nieuwe trajecten zoals GDI (Generieke Digitale Infrastructuur van de overheid).

e. Portfolio Innovatie

Het gaat hier om een voorziening en ruimte om bepaalde ideeën, nieuwe vormen van technologie, andere wijze van werken en dergelijke uit te proberen in een proefopstelling, 'proof of concept', pilot (zoals Blockchain, big data/open data). Het opdoen van kennis/ervaring met andere wijze van werken (sociale innovatie) al dan niet m.b.v. nieuwe technologie (technologische innovatie). Mogelijk dat ervaringen leiden tot het besluit om applicaties en/of infrastructuur te gaan vernieuwen (=moderniseren).

Hiernaast is er nog het specifieke portfolio 'Tweeden' (overige departementen) waar DUO integraal verantwoordelijk is en de eigenaar een versterkte toezichtrol heeft. Dit betreft projecten die nodig zijn om DUO dienstverlening aan andere departementen mogelijk te maken. Binnen dit segment krijgt het toezicht op SSO-Noord eveneens vorm.

6.4 Hoofdproducten DUO

Bekostiging

Binnen het hoofdproduct Bekostiging worden onderwijsinstellingen, gemeenten, onderzoeksinstituten, intermediaire organisaties en ook samenwerkingsverbanden bekostigd. Na berekening worden beschikkingen verstuurd, verplichtingen vastgelegd en het bedrag uitbetaald. Verdere taken zijn de verantwoording van de bekostiging, de voorzieningenplanning (rond het stichten van scholen) en de afhandeling van bezwaar en beroep voor heel OCW. Het team Klant biedt eerste- en tweedelijns voorlichting aan instellingen en ketenpartners over alle onderwijs wet- en regelgeving.

Studiefinanciering

Het hoofdproduct Studiefinanciering kent als voornaamste taak het vaststellen van het recht, besluiten daarover en het uitbetalen van de studiefinanciering. De toekenning kan bestaan uit verschillende deelproducten variërend van een gift, prestatiebeurs, rentedragende leningen en een reisvoorziening. Voor de toekenning van de reisvoorzieningen worden gegevens verstrekt aan het Openbaar Vervoer en int DUO vorderingen bij het onterecht bezit van de reisvoorziening. Daarnaast wordt de uitgekeerde rentedragende lening na het einde van het recht op studiefinanciering geïnd. Andere taken binnen het hoofdproduct betreffen de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en de studiekosten en het innen van lesgeld voor leerlingen en deelnemers die 18 jaar of ouder zijn. De laatste taak betreft het toekennen van een beurs voor leraren, die hun vakkennis willen verbreden of zich verder willen specialiseren. Het beantwoorden van (telefonische) vragen en het afdoen van klachten, bezwaarschriften en beroepszaken maken deel uit van deze taken.

Examens

Onder het hoofdproduct Examens vallen de logistiek rondom de centrale examens in het VO en het organiseren en afnemen van staatsexamens VO en NT2 op meerdere momenten in het jaar. DUO verricht uitvoerende werkzaamheden voor de Centrale eindtoets PO. Dat betreft zowel de digitale afname in de vorm van de Adaptieve Centrale Eindtoets, als ondersteunende processen voor de afname op papier. In het verlengde van de examens ligt het afgeven van een Verklaring Afgelegd Examen bij verlies van het oorspronkelijke diploma, of een andere vorm van vervangend opleidingsdocument.

Registers

Het hoofdproduct Registers betreft het inwinnen, beheren en beschikbaar stellen van onderwijs- en basisgegevens. Studenten, ouders en instellingen leveren gegevens aan DUO die opgeslagen worden in registers. Samen met gegevens uit nationale basisregistraties worden deze binnen DUO gebruikt of voor hergebruik beschikbaar gesteld aan anderen. DUO verstrekt gegevens aan andere organisaties (scholen), burgers en aan OCW en andere ministeries ten behoeve van hun primaire processen respectievelijk beleidsinformatie. Binnen het hoofdproduct worden verschillende registers onderscheiden. Er zijn registers gericht op deelnemers, instellingen en opleidingen, voor relatief verzuim, voor afgelegde examens, competenties en diploma's. In ontwikkeling is het Lerarenregister.

Informatieproducten

DUO heeft een toenemende informerende rol naar onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen. Informatieproducten richt zich op het verstrekken van structurele en ad hoc leveringen van beleidsinformatie en leveringen voor begroting/referentieraming aan het bestuursdepartement, veldorganisaties (zoals de raden) en andere overheden (zoals gemeenten en overige departementen).

6.5

Overlegvormen

Overleggen	Deelportfolio	Doel	Te bespreken documenten	Deelnemers	Opmerking	Frequentie
1 Portfolio-overleggen tussen oprachtnemers en eventueel eigenaar						
Directieoverleg / officer oprachtnemer vanuit beleidsmatig perspectief.	beleid en continuïteit (exclusief werken voor tweedat)	Besluitvorming over portfolio en MA-DUO geredateerde zaken.	Voorgangsrapportages DUO en PAG. Stukken vanuit DUO, kennis, FEZ of PAG aangeleverd ter besluitvorming, soms ter informatie.	SG, DGDUO, DGRBME, DGPV, CID-office, eigenaarsondersteuning, secretariaat FEZ.	Vorbereiding via amotates aan DG's en SG.	6 tot 8 keer per jaar (twee keer is optioneel).
SIUB	beleid en continuïteit (exclusief werken voor tweedat)	Besluitvorming over alle informatie en uitvoeringsvraagstukken en besluit OGO of RI-OCW.	Stukken vanuit PAG, DUO of kennis aangeleverd ter besluitvorming, soms ter informatie.	Afdelingshoorden van beleidsdirecties (veelal het financiële hoofd), FEZ, kennis, directeur PO is voorzitter, secretaris is kennis.	Vorbereiding via amotates afdelingshoorden via de 1-adviseurs 1 x per 6 weken en beleidsdirectie.	1 x per 6 weken
PAG	beleid en informatieleden	Advies geven aan SIUB en OGO inzake portfoliomanagement en MA-gereleerde zaken.	Agenda voor het PAG. Voortgangsrapportage, portfolio en scorelijst voor prioritering. Kennis ook stukken vanuit DUO, kennis, FEZ of beleidsdirectie zijn.	SG, kennis, portfoliomanager DUO, DUO-Bs, DG's, Eigenaarsondersteuning, beleidsdirectie (ruikerend), voorzitter. F. hoofd van beleidsdirectie (nu Bm), secretaris.		1 x per zes weken en voor de PAG.
Portfolio-overleg DG-kolom	beleid, (inclusief going concern)	Bespreken portfolio en 1-agenda van de betreffende DG-kolom. Vorbereiding zaken PAG.	1-agenda, 1-jaars veranderingsagenda van DUO, stukken die door de DG's (DUO) op zijn ingediend, voorbereiding voor met PAG (agenda en stukken).	1-adviseur, link-pins beleidsdirecties, DG's & DUO-Bs.	Overleg bedoeld om zaken te delen, portfolio-voortgang te bespreken, sectorverwijzende zaken, voorbereiding PAG.	1 x per zes weken en voor de PAG.
UT-overleg	Ontwervingsbeleid	Bespreken diverse UT's DUO.	Voorgangsrapportage UT's per directie en totaal.	Alle beleidsdirecties, DUO Bs, FEZ, (leiding FEZ/DUO?)	Beide om meer beset te kweken beset over heaveheid UT's. 1x per maand	
2A Beleidsoverleg oprachtnemer en opdrachtnemer en ketenoverleggen						
Directieoverleg / officer oprachtnemer vanuit beleidsmatig perspectief.	beleid en continuïteit (exclusief werken voor tweedat)	Versterken gevoel van begrip voor elkaar als ketenpartner. Gevoel krijgen vanuit OCW voor going concern. Ook voor de lidzinnen bij DUO en in het maatschappelijk verband worden aangegaan (bijvoorbeeld ook recht op directie bestelling e.a.).	Bijvoorbeeld vise DUO op bekostiging of registratie, eventueel IP. Vise beleid op beleidsontwikkelingen (nietbe bovenop 1-agenda of strategische agenda).	Directeur, officier uitvoering met directeur DUO, en directeur BS.	Vorbereiding kan door DUO-Bs en link-pin directie/1-adviseur. 2 x per jaar (niet te vaak, niet alleen ad-hoc).	Niet regulier, maar ad-hoc basis.
Operatoneel overleg	beleid en continuïteit	Afstemmen nieuw en gewijzigd beleid.	Afhankelijk van het onderwerp, vaak een verzoek tot UT, UT of opdrachtnemer. Maar ook voortgangsrapportages op KPI's van uitvoering regelgeving, informatieleden en te monitoren posten.	Link-pin directie, DUO-Bs (accountmanager), soms met 1-adviseur.	Beide om te borgen dat we van elkaar weten wat er speelt.	
Strategisch overleg platform IP	Informatieleden	Bespreken impact van besluiten, UT's, op going concern. Bespreken van OCW en DUO, eventueel problemen en vanuit de overleg ken escalatie plaatsvinden naar de juiste managementlaag.	Alle relevante UT's, stukken met betrekking tot MA, mail tussen DUO en beleidsmedewerkers met de issues.	Link-pin directie, medewerker 1 van de directie, DUO-Bs, medewerker van relevante hoofdproduct DUO.	In het HO wordt dit gedaan door senior medewerker bekostiging, in het jaar wordt dit gedaan door 1-adviseur of accountmanager bekostiging. Niet voor iedere beleidsdirectie noodzakelijk.	1 x per zes weken in het ho. Bij andere meer ad-hoc of minder regulier?
Kwartal overleg IP per DG-kolom.	Informatieleden	Bespreken prioritering thema's voor IP over directies heen.	Portfolijst met alle opdrachten (in categorieën) en prioritering daarin. Lijst met de strategische thema's en uresluiting. NB: hier moet nog een ontwerp voor worden gemaakt.	Alle beleidsdirectie, DUO-IP en kennis. Tweens accountmanager BS.	beide om na afsluit (reukader) per directie te komen tot belangrijke informatiemenu's die tot prioritering kunnen leiden.	2x per jaar?
2B Ketenovertrefferen						
Informatiekamer	Compliance en Risicobreed	Strategisch overleg tussen ketenpartners versterken, maken keus over informatiebeleid	Uitgenodigd met alle opdrachten aan DUO-IP. Komt tot prioritering op langere termijn.	Kennis, link-pin beleid, 1-agencalist, DUO-IP teams, (FEZ?)	SDGS 2017 mee gestart op DG-kolom niveau, daarvoor alleen op niveau beleidsdirectie. Bedoeling is tot meer strategische keuzes te komen en meer te sturen op hoofdlijnen in plaats van op uren per directie.	4x per jaar (twee weken voor formulieren, 2x voor publicatie, operationeel en voorbereidend voor Admin K en niet de 1-agenda samen).
Ketenregioverleg	beleid en continuïteit (inclusief going concern)	Strategisch overleg tussen ketenpartners versterken, maken keus over opdrachten ketenoverleg, voortgang belangrijke onderwerpen, bespreken 1-agenda.	Voorvang opdrachten aan ketenoverleg, 1-agenda, stukken die ingezicht zijn door OCW of koeps. Bijvoorbeeld afspraak over financiering in de keten.	Voorzitter: SG, DG's (PV, HWBE en DUO), Inspectie, alle sectorleden Voorzitter: OCW beleidsdirectie (officer uitvoering), 1-adviseur is secretaris, bestuurders koeps, directeur Studielink (ho), softwareverantwoorders (po,vo), mbo?, 1-adviseur (directeur).	Het kan per sector verschillen, in ho heeft bijvoorbeeld Surf ook een open stool. Admin-K PO/VO, publiek/privaat, strategisch/factisch, ter bespreking van ontwikkelingen en issues op basis van de 1-agenda van projecten in de administratieve keten, z. Edu-K PO/VO (en HO), publiek/privaat, softwareverantwoorders ter bespreking van ontwikkelingen en issues in de educatieve keten.	4x per jaar (twee weken voor formulieren, 2x voor publicatie, operationeel en voorbereidend voor Admin K en niet de 1-agenda samen).
Agendaoverleg (KR)/b. Kengroep 1-agenda PO/VO	beleid en continuïteit (inclusief going concern)	Voorbereidend overleg voor KR. Bepalen agenda's en punten van discussie.	Stukken die naar KR worden gestuurd.	Voorzitter: secretaris KR, vertegenwoordiging koeps, Studielink (HO) en DUO.	Dit overleg is bedoeld om agenda's punten ook afvast voor te bespreken en de gevraagde besluiten van het KR (helderte formulieren, PO/VO publicatie, operationeel en voorbereidend voor Admin K en niet de 1-agenda samen).	4x per jaar (twee weken voor formulieren, 2x voor publicatie, operationeel en voorbereidend voor Admin K en niet de 1-agenda samen).
Ketenoverleg/gebruikersoverleg	beleid en continuïteit (inclusief going concern)	Operatoneel overleg tussen ketenpartners, doel is deels samenwerking (plenaire gesprekken) en deels versterking van de relatie met de keten (wisseling in beleid), leveren opdrachten ketenoverleg.	1-agenda, door instelling ingezachte stukken, presentaties voortgang beleidsontwikkeling.	DUO/Studielink (origineel ketenoverleg), alle hoofdlin administratie van de instellingen, OCW beleidsmedewerkers waar relevant.	In het ho zijn er na het pleinre gedeelte drie groepen die ultiem zijn: beleidsgroep, technische groep en functionele groep.	1x per acht weken.
3 Toezicht: overleggen oprachtnemers en eigenaar						
SG - DGDUO	beleid en continuïteit (inclusief going concern), werken voor tweedat.	Bespreken managementafspraken, en voortgangsrapportages. Bespreken risico's, kansen DUO.	De MA-DUO met OCW en de voortgangsrapportages.	SG, DGDUO, Hoofd CC-DUO, senior medewerkers eigenaarsondersteuning.	SG en DGDUO bespreken hier alle formele zaken betreffende MA. Naast formele overleggen hebben zij ook een tweeweekse PO.	Drie keer per jaar (formeel 1x MA, 2x voortgang).
Overleg CID-DUO / Kennis voor tweedat.	beleid en continuïteit, werken voor tweedat.	Bespreken beheer, onderhoud, vervanging en alle ICT-gereleerde vragen.	Bespreken beheer, onderhoud, vervanging en alle ICT-gereleerde vragen.	CID-office kennis, CID-office DUO, JHP	Overleg bedoeld om goed contact te houden inzake ICT-kant.	Drie keer per jaar
Overleg control / eigenaarsondersteuning FEZ en CID	beleid en continuïteit (inclusief going concern), werken voor tweedat.	Bespreken control DUO, DUO-Handelen, in control zijn, risico's, etc	Bespreken control DUO, DUO-Handelen, in control zijn, risico's, etc	Hoofd CC-DUO, financial controller DUO (BS), FEZ eigenaarsondersteuning.	Overleg bedoeld om goed contact te houden over control DUO met de CC en de OCW. Daarmee staan ze voor CC van OCW-breed wat bij FEZ is gepositioneerd.	Wekelijks via Video conferentie met OCW. 6 keer per jaar werkbezoek over en weer
AM-DUO overleg	beleid en continuïteit (inclusief going concern)	FEZ-opdrachtgeversondersteuning en DUO Bs.	FEZ-opdrachtgeversondersteuning en DUO Bs.	FEZ-opdrachtgeversondersteuning en DUO Bs.		

6.6 Opgvolging aanbevelingen doorlichting 2015

Doorlichting 2015: Aanbeveling 1

Formuleer als eigenaar, samen met DUO en vooral met een aantal opdrachtgevers, een gedragen toekomstvisie over de taken en de rol van DUO. Neem hierbij de wens tot uitbreiding van de dienstverlening aan het onderwijsveld en de hiermee gemoeide opdrachtgevers, governance en financiering mee. Maak het opstellen van een nieuwe producten- en diensten-catalogus het sluitstuk.

Status:

In 2016 is het document "Visie taken DUO" in het MTOCW vastgesteld, waarin beschreven staat welke taken DUO uitvoert en hoe tot verandering van het takenpakket wordt gekomen. Dit document is opgesteld door DUO in samenwerking met FEZ, Kennis en beleidsdirecties. Daarnaast is eind 2016 een nieuwe producten- en diensten-catalogus binnen DUO gereed gekomen.

DUO heeft in 2017 en in 2018 gewerkt aan de herijking van haar meerjarige strategische koers. Hierbij zijn de uitkomsten van de dialoogtafels over de koers van DUO en de feedback van de DG-en, Kennis en FEZ meegenomen. De Koers DUO is november 2018 vastgesteld en hierover heeft afstemming plaatsgevonden met het bestuursdepartement. Verdere uitwerking van de - van de koers afgeleide - zgn. roadmaps, wordt nu vormgegeven binnen DUO. Daarnaast is in 2018 een Taakanalyse opgesteld van de taken die DUO voor OCW uitvoert.

De aanbeveling is opgevolgd. De latere doorwerking in roadmap en taakanalyse komt in de huidige doorlichting ook aan de orde.

Doorlichting 2015: Aanbeveling 2

Professionaliseer als eigenaar zowel binnen als buiten OCW de opdrachtgeversrol door een sterke en kritische vraagarticulatie te organiseren. Specifiek voor OCW zijn belangrijke stappen: het terugschroeven van de frequentie van het OGO, het sturen op hoofdlijnen d.m.v. slimmere rapportagevormen en het aanbrengen van een evenwichtiger focus tussen de details van de verandercapaciteit aan de ene kant en de going concern aan de andere kant.

Status:

Om de vraagarticulatie door opdrachtgevers te faciliteren zijn er i-adviseurs aangesteld bij de beleidskolommen. De frequentie van het OGO is teruggeschoefd. Ter voorbereiding op het OGO is de Portfolio adviesgroep ingesteld, waarin beoogd werd te rapporteren over het integrale portfolio. In 2017 is het rapport Aansturing en financiering portfolio DUO vastgesteld.

De aanbeveling is opgevolgd, zij het dat rond de rapportagelijnen opnieuw veranderingen nodig zijn. Deze zijn onderwerp van de huidige doorlichting.

Doorlichting 2015: Aanbeveling 3

Maak als DUO meer gebruik van de mogelijkheden van het baten-lastenstelsel en kom tot meer integrale kostprijzen. Zet daartoe in 2016 en 2017 de noodzakelijke stappen. Wanneer in de komende 2 jaar de afschrijvingskosten niet stijgen, stap dan over op een kas-verplichtingenstelsel tenzij zwaarwegende argumenten dit verhinderen.

Status:

In 2017 is gestart met het naar de balans brengen van immateriële vaste activa. In totaal zijn over 2017 elf trajecten met een totale waarde van € 12,1 miljoen geactiveerd en zijn over 2018 nog eens twaalf trajecten met een gezamenlijke waarde van € 18,6 miljoen naar de balans gebracht. Voor 2019 en verder zal DUO, voor het in standhouden van een goed functionerend ICT-landschap (onder andere via lifecycle management), verder investeren in immateriële vaste activa en gebruik maken van de leenfaciliteit van Financiën ter financiering.

Doorlichting 2015: Aanbeveling 4

Herzie de bekostiging van het basiscontract gebaseerd op het lightmodel:

- *Begin als DUO met het inzichtelijk maken voor de opdrachtgevers hoeveel capaciteit specifieke taken vragen op een lager niveau dan de hoofdproducten.*
- *Werk daarna aan een zoveel mogelijk integrale kostprijs voor het basiscontract die naast de reguliere systeem- en onderhoudskosten – ook een afschrijvingscomponent bevat voor gedane investeringen en die een duidelijk gedefinieerde toewijzing van overhead heeft.*
- *Reken zoveel mogelijk op dezelfde wijze af met opdrachtgevers binnen het domein tweeden/derden.*

Status:

In lijn met de uitkomsten van de doorlichting DUO en de aanbevelingen van de ADR is, in nauw overleg met de eigenaar, besloten tot uniformering van het toe te passen tariefsysteem voor Tweeden en Derden. Voor de tariefstelling wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de jaarlijks door het Ministerie van Financiën vast te stellen HOT tarieven voor intern personeel en met een doorbelasting van de daadwerkelijke kosten van extern personeel. De overhead wordt jaarlijks door DUO vastgesteld en als een vaste component in het uurtarief meegenomen. Deze tariefstelling is van toepassing op werkzaamheden in het domein Tweeden en Derden met uitzondering van werkzaamheden vanuit het SSO-Noord. Voor het jaar 2018 is de Inburgeringstaak nog tegen het oude regime afgerekend.

Ten aanzien van de bekostiging van het basiscontract is er nog steeds sprake van lumpsum financiering met toerekening van de kosten via het lightmodel DUO. Wel zijn stappen gezet om, in het kader van LCM en de wens vanuit de eigenaar/opdrachtgever voor een herziening van de financiering van de beleidstrajecten, te komen tot een gewijzigde financiering van nieuwe activiteiten voortvloeiend uit beleidswensen. De kosten voor nieuwe beleidswijzigingen zullen worden geoffreerd op basis van de benodigde investeringen in (im)materiële vaste activa en de daarbij behorende afschrijvingslasten, onderhouds- en beheerlasten en overige kosten voor uitvoering (personeel en materieel). In de oude systematiek werd de systeemwijziging eenmalig gefinancierd via de ontwikkelagenda en de uitvoeringskosten als een Overige Taak gepresenteerd waarbij er onvoldoende aandacht was voor kosten van beheer en onderhoud en al helemaal niet voor vervanging. Vervangingen moesten meeliften op nieuw beleid en werden niet gefinancierd op basis van LCM.

Ook is in 2018 een taakanalyse gemaakt waarbij meer inzicht is gegeven in benodigde capaciteit en kosten binnen de onderscheiden hoofdproducten die DUO verricht voor OCW. Op deze wijze is invulling gegeven aan de aanbeveling om de opdrachtgevers meer inzicht te geven in de onderliggende taken die DUO voor hen uitvoert.

Doorlichting 2015: Aanbeveling 5

Maak als DUO in de managementafspraken 2016 inzichtelijk hoe de overheadkosten worden toegewezen aan de verschillende producten en welke uren, tarieven en aannames hieraan ten grondslag liggen. Gebruik de overheadkosten hierna tevens als doelmatigheidsindicator.

Status:

Met ingang van de managementafspraken 2016 zijn de overheadkosten toegewezen aan de verschillende producten en diensten en is tevens aangegeven dat dit op basis van uren plaatsvindt. Daarnaast wordt ook inzichtelijk gemaakt met welke opslagen wordt gerekend in de toelichting bij het lichtmodel.

De doelmatigheid is over de afgelopen jaren vormgegeven middels opgelegde taakstellingen op de lumpsum financiering en verantwoording daarover in de reguliere p&c-cyclus en dus nog niet op basis van de overhead. In 2019 wil DUO werken aan nieuwe doelmatigheidsindicatoren.

Doorlichting 2015: Aanbeveling 6

Maak meer gebruik van al beschikbare prestatie-indicatoren die, over tijd, dienen als een graadmeter voor de ontwikkeling van de doelmatigheid binnen DUO. Voeg hieraan toe indicatoren zoals overhead, ontwikkeling kostprijs/tarief en aantal directe versus indirecte uren en kom zo tot slimmere verantwoordingsrapportages van de uitvoering aan de eigenaar en opdrachtgevers.

Status:

DUO werkt in 2019 aan het vormgeven van nieuwe indicatoren over de ICT-voortbrengingsketen. Daarnaast wordt in 2019 gewerkt aan een nieuw dashboard op basis van een door Rijkstrainees FEZ geïntroduceerde dashboard-layout.

6.7 Governance afspraken 2017 (rapport Aansturing en financiering portfolio DUO)

In 2017 is besloten binnen het agentschapsmodel *alles* dat nodig is om rechtmatige, ongestoorde uitvoering van *bestaande* OCW-wet- en regelgeving te realiseren, in een portfolio 'Continuïteit' onder te brengen onder verantwoordelijkheid van DG-DUO. Daaronder valt zowel onderhoud, vervanging, vernieuwing, compliance als aanpassing aan rijksbreed uitvoeringsbeleid. Deze portfolio wordt dan lumpsum gefinancierd waarbij aansturing met name geschiedt via afgestemde strategie en planning vooraf en resultaatafspraken en KPI's achteraf.

De uitzondering zit in nieuw onderwijsbeleid. Dat wordt projectmatig door de opdrachtgever aangestuurd en op projectbasis gefinancierd tot het moment dat de structurele uitvoering ervan kan worden overgedragen naar de portfolio Continuïteit. Daarmee was deze besluitvorming in 2017 ook de trigger voor de vraagstukken waar OCW op dit moment het hoofd aan biedt en die aanleiding zijn voor deze doorlichting: een nog concreter en scherper inzicht in wat precies nodig is om bovenstaande te laten slagen.

Geconstateerd destijds is dat DUO en OCW daar nog niet klaar voor waren. Het gezamenlijke doel in 2017 was en is nog steeds:

- Een gecoördineerd besluitvormingsproces waarin DUO en het departement elkaar vinden: portfoliomanagement;
- Vooruitlopend op besluitvorming zicht op wat er in elkaars pijplijn zit en intensieve afstemming daarover om slimme keuzes voor te bereiden om in beleid en uitvoering synergie te bereiken: overleg over beleid en LCM;
- In die afstemming de strategische discussies in een vroegtijdig stadium voeren.

De afspraken in 2017 waren de volgende:

voor de DUO-organisatie:

- Een voortrollend meerjarig portfolio plan van DUO voor de continuïteit. DUO zal een aantal instrumenten in moeten zetten om zo'n plan vorm te geven. Dat zijn bijvoorbeeld een I-strategie, LCM, doelarchitectuur etc..
- Een intern portfoliomanagementproces voor de portfolio Continuïteit.
- Inrichten van de besturing daarop en bewerkstelligen van een cultuur die maakt dat portfoliobesluiten leidend zijn. Dus ook nee zeggen tegen wensen die niet via het portfolioproces worden ingeschoten.
- Een stevige en onafhankelijke 1^e lijns control binnen DUO zowel financieel als van de CIO-DUO. De 1^e lijns control borgt in onafhankelijkheid de kwaliteit van de informatievoorziening voor de eigenaar en opdrachtgevers.

voor de beleids-opdrachtgevers:

- De opdrachtgever is betrokken bij de uitvoering, zodat hij kan beoordelen hoe DUO het doet en zich een beeld kan vormen van de belangrijkste factoren in de kosten: welk onderdeel van een beleidsmaatregel maakt de uitvoering extra duur; waar valt eventueel makkelijk te besparen?
- De opdrachtgever maakt tijdig vanuit regeerakkoord en beleidsagenda de vragen voor de uitvoering helder. Niet wachten tot zaken acuut worden en dan inschieten omdat je nog een potje geld hebt staan. Onderscheid maken tussen wat belangrijk is en wat minder, wat eerst moet of later kan. Daarvoor zal een portfolioproces bij beleid ruimte moeten bieden.
- De opdrachtgevers bewaken als ketenregisseur nieuwe wensen uit het veld. Gaan die uit boven wat DUO al accommodeert in de portfolio Continuïteit? Dan gaan ze via het portfolioproces. DUO bewaakt vergelijkbaar.

Voor de eigenaar als toezichthouder/2^e-lijns controller?

- Benut de nieuwe planmatigheid van DUO als referentiekader voor het toezicht op DUO.
- De eigenaar maakt afspraken met DUO over de structurele informatievoorziening.
- De eigenaar zal aanvullend daarop door middel van een op te stellen reviewkalender de thermometer in DUO (laten) steken om te bezien of nog doelgericht en doelmatig wordt gewerkt.
- FEZ en CIO zullen daartoe meer samenwerken en adviseren.

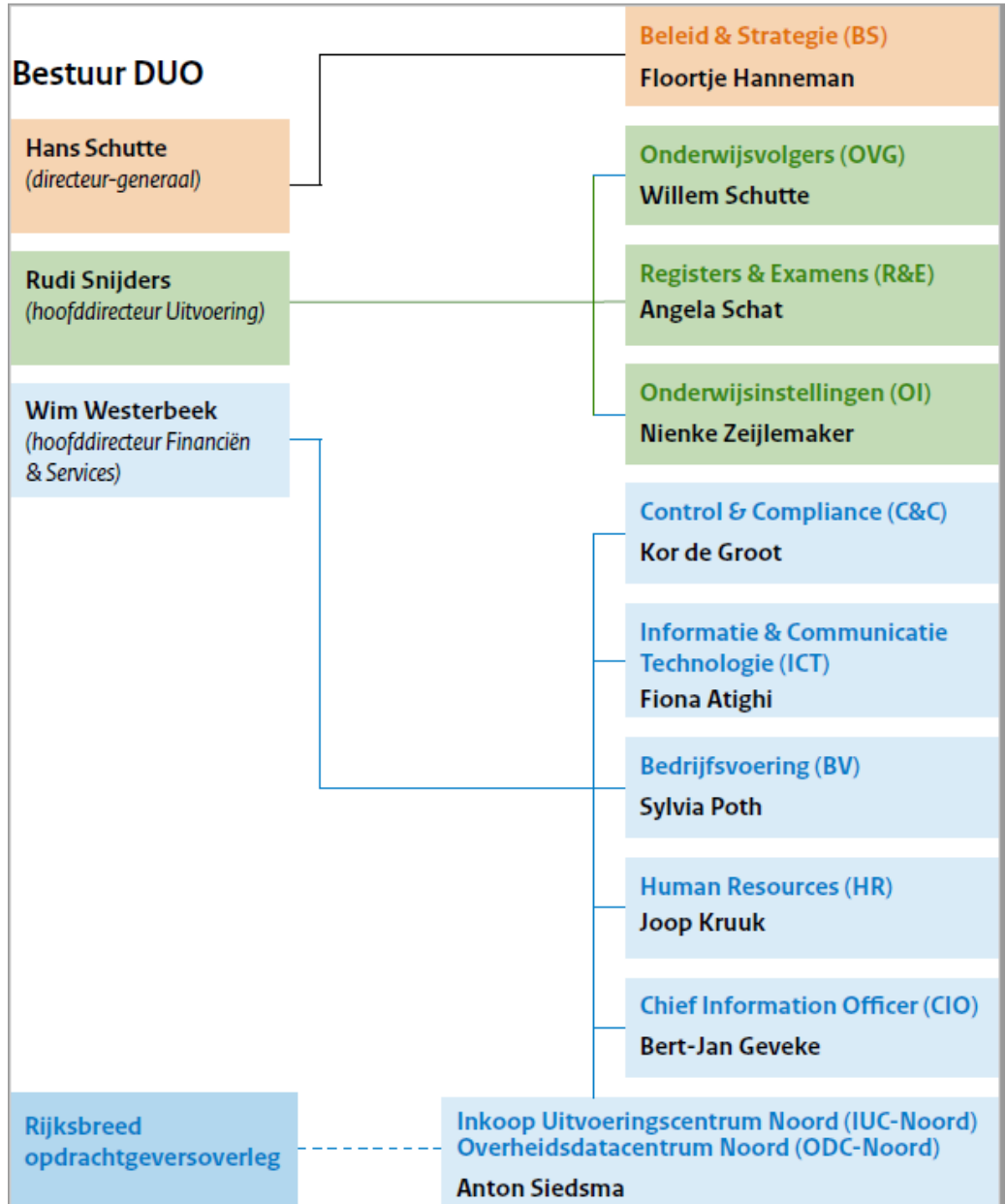
Tenslotte is ten aanzien van de samenwerking in de driehoek in 2017 het volgende afgesproken:

- Beschrijf goed de tafel waarop je samen de verkenning doet naar de ontwikkeling van de uitvoering, de beleidsagenda en de strategische vraagstukken en wees je bewust van elkaars rollen aan tafel.
- Onderscheid deze van de tafel waarop je portfoliobeslissingen neemt.
- Richt de onderliggende processen daarop in.

Destijds is al geconstateerd dat dit geen quick fix zou zijn. Het planmatig sturen via een portfolio is een omslag in besturing en cultuur. Olifantenpaadjes moeten worden afgesneden. De verwachting was dat de omslag voor met name DUO groot zou zijn. Daar nemen immers de verantwoordelijkheid en de noodzaak tot planmatigheid toe. Dat vereist een stevig programma dat grotendeels in de lijn bij DUO kan worden belegd. Er was in 2017 al een start gemaakt met het ontwikkelen van LCM maar ook was bekend hoeveel moeite het nog kostte om projecten goed in beeld te krijgen ten behoeve van de MA.

Wat DUO sowieso helpt, is wanneer de opdrachtgevers nieuwe vragen scherper, eerder en gericht articuleren. Daarmee krijgt DUO als vanzelf mede scherpere in de eigen portfolio. Hier is een begin mee gemaakt, er worden criteria uitgewerkt voor portfolio beslissingen. Daar is in de afgelopen tijd al op doorgepakt. Wat eveneens helpt, is wanneer de opdrachtgever zich meer als 'eigenaar' van de uitvoering gaat opstellen zodat afstemming plaats kan vinden over richting die bij ontwikkeling van beleid en uitvoering moet worden ingeslagen. DUO heeft recht op een goede gesprekspartner.

6.8 Organogram DUO



6.9 Factsheet financiële status DUO

	jrk 15	jrk 16	jrk 17	jrk 18	MA2019
(bedragen in miljoenen euro's)	2015	2016	2017	2018	2019
Omzet OCW	273,5	275,6	261,2	270,5	258,7
Omzet Tweeden	26,7	39,0	52,5	64,9	63,9
Omzet Derden	13,0	5,8	7,1	7,5	6,2
Overige omzet (saldo)	0,0	0,6	0,1	0,0	0,0
Totale Omzet	313,2	321,0	320,9	342,9	328,8
Personele kosten eigen personeel	121,5	132,6	140,5	156,3	170,0
Personele kosten externe inhuur	96,2	90,8	81,8	68,5	43,2
Overige lasten (saldo)	95,3	99,1	103,3	117,5	120,7
Totale lasten	313,0	322,5	325,6	342,3	333,9
Resultaat	0,2	-1,6	-4,8	0,5	0,0
Eigen Vermogen	6,6	5,1	0,3	0,8	0,8
Immateriële vaste activa	1,6	1,7	14,8	33,1	nntb
Materiële vaste activa	18,1	19,7	24,2	30,7	nntb
Totaal vaste activa	19,7	21,4	39,0	63,8	93,5
Afschrijvingskosten (totale vaste activa)	7,8	7,7	8,6	12,4	17,5
% Afschrijvingskosten	2,5%	2,4%	2,6%	3,6%	5,2%
Bezetting ARAR (in fte's)	1.783	1.805	2.014	2.217	2.453

De bedragen zijn afkomstig uit de jaarrekeningen DUO 2015 t/m 2018. Voor het jaar 2019 wordt verwezen naar de MA2019 OCW-DUO, deel Verdieping Financiën en Portfolio. Aandachtspunt is dat DUO vanaf 2017 de inzet t.b.v. LCM Vervangingen toenemend activeert. Dit betekent dat de personeelsuitgaven n.a.v. deze inzet pas in later jaren als afschrijvingskosten terugkomen in de jaarrekening en het kostprijsmodel DUO. Dit dempt de komende jaren de personeelskosten.

Omzet

- De totale omzet DUO (moederdepartement OCW plus tweeden/derden) is vanaf 2015 t/m 2018 geleidelijk gegroeid van €313 miljoen naar €343 miljoen. De verwachte omzet uit de MA2019 is zo'n €329 miljoen. Deze omzet is voorzichtig geraamd: zo is deze nog o.b.v. prijspeil 2019, en zijn enkele werkzaamheden geraamd op PM.
- De stijging van de totale omzet DUO is met name het gevolg van een ruime verdubbeling van de omzet tweeden. Zo zijn de werkzaamheden inburgering (i.o.v. SZW) verdubbeld van €15 miljoen in 2015 naar €35 miljoen in 2018 (raming 2019 €32 miljoen) en zijn de werkzaamheden van SSO-Noord (Datacenter Noord) toegenomen van €11 miljoen in 2015 naar (verwacht) €21 miljoen in 2019.
- Het volume werk en omzet t.b.v. moederdepartement OCW is in periode 2015 t/m 2019 min of meer stabiel (los van stijging prijspeil).

Personeelslasten en bezetting ARAR

- Het aantal ambtenaren DUO is toegenomen van circa 1.800 fte in 2015 naar ruim 2.400 in 2019. Dit is het gevolg van het beleid van DUO om de externe inhuur (zowel voor ICT als de flexibele schil voor het primair proces) af te bouwen en te verambtelijken. Dit is terug te zien in de stijging van de kosten eigen personeel van €121 miljoen in 2015 naar €170 miljoen in 2019. Tegelijkertijd zijn de kosten van externe inhuur meer dan gehalveerd, van €96 miljoen in 2015 naar minder dan €50 miljoen in 2019.

Resultaat en Eigen vermogen

- Het exploitatieresultaat van DUO is in 2016/2017 omgeslagen in een tekort, ten laste van het eigen vermogen. Voorgestelde mutaties VJN2017 hebben geen doorgang gevonden, vanwege nog grotere problematiek OCW rond tegenvallende leerlingenraming, DUO en OCW hebben dat gezamenlijk gedeeltelijk kunnen opvangen (exploitatiesaldo 2017 minus €4,8 miljoen). In 2018 was OCW genoodzaakt bij NJN2018 het geraamde tekort van €12,8 miljoen aan te vullen, vanwege een niet geaccordeerde mutatie VJN 2018 met middelen 'LCM Onderhoud/vervanging' en 'Telefonische bereikbaarheid'.

Immateriële vaste activa en afschrijvingskosten

- Per 2017 is DUO de uitgaven voor LCM vervangingen gaan activeren c.q. op basis van meerjarig vruchtgebruik de kosten toedelen over de betreffende kalenderjaren als afschrijvingskosten. De immateriële vast activa nemen gestaag toe van €15 miljoen in 2017, €33 miljoen 2018 naar verwachting rond €50 miljoen in 2019.
- De afschrijvingskosten nemen derhalve ook toe, van circa 2,5% t/m 2017, naar ruim 5% in 2019, en dit percentage zal naar verwachting verder toenemen naar 10 tot 15% van de totale lasten. Op deze wijze worden het vruchtgebruik van de ICT-systemen per kalenderjaar gelijkgesteld aan de betreffende afschrijvingskosten in dat kalenderjaar en zal DUO kunnen toegroeien naar integrale kostprijzen (inclusief vervanging/modernisering systeemlandschap).