



**Audit Besluitvorming Invoering
Leerrechten HO**

000901

EINDRAPPORT

's-Gravenhage, 26 oktober 2006

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	1
1. INLEIDING	3
1.1 Aanleiding tot de opdracht	3
1.2 Opdrachtformulering	3
1.3 Interpretatie van de opdracht	4
1.4 Werkwijze	4
1.5 Indeling rapportage	4
2. Beoordeling zorgvuldigheid proces	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Toetsingskader	5
2.3 Beoordeling proces	6
2.3.1 Betrokken partijen	6
2.3.2 Besluitvorming.....	6
2.3.3 Integrale mijlpalenplanning	7
2.3.4 Overige aspecten	7
2.3.5 Conclusie	8
3. Beoordeling reproduceerbaarheid advies	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Toetsingskader	9
3.3 Beoordeling	10
3.3.1 Algemeen	10
3.3.2 Aandachtsgebied IB-groep	10
3.3.3 Aandachtsgebied IB-Groep – onderwijsinstellingen	13
3.3.4 Aandachtsgebied onderwijsinstellingen.....	15
3.3.5 Aandachtsgebied Centrale Financiële Instellingen.....	17
3.3.6 Aandachtsgebied Cfi – onderwijsinstellingen	19
3.3.7 Aandachtsgebied Cfi – IB-Groep	19
3.3.8 Aandachtsgebied directie HO van OCW	20

3.4 Conclusie.....	20
Bijlage A Gevoerde gesprekken.....	22
Bijlage B Bestudeerde documentatie	23

Samenvatting

Op verzoek van de Directeur-Generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs en Wetenschap van het ministerie van OCW heeft de stichting Het Expertise Centrum eind oktober 2006 een audit uitgevoerd op het proces van de totstandkoming van een go now – go later advies betreffende de invoering van de leerrechten per 1 september 2007. In de audit is zowel gekeken naar de zorgvuldigheid waarmee het proces door de betrokken partijen is uitgevoerd, als naar de reproduceerbaarheid van het advies op basis van een door Capgemini opgesteld normenkader.

Met betrekking tot de zorgvuldigheid van het proces komen wij tot de conclusie dat tijdens het proces bleek dat de VSNU en de HBO-raad geen zitting wensten te nemen in de stuurgroep, waardoor de besluitvorming is gewijzigd van het beoogde consensus model met 4 betrokken partijen naar een consensus model met slechts 3 partijen. Als gevolg daarvan is er geen integrale mijlpalenplanning tot stand gekomen die door alle vier de betrokken partijen is geaccordeerd - een essentiële basis voor het totstandkomingsproces van het advies.

Het proces is verder door OCW, IBG en Cfi zorgvuldig uitgevoerd.

Met betrekking tot de (vertegenwoordigers van) de HO-instellingen komen wij tot de conclusie dat deze weliswaar de bereidheid hebben getoond om over de invoering van de leerrechten in overleg met OCW te blijven, maar dat zij hieraan inhoudelijk slechts een summiere bijdrage hebben geleverd, door de door OCW gevraagde informatie over eventuele in- en uitvoeringsproblemen, en de stand van zaken bij de instellingen pas op het allerlaatste moment (24 oktober 2006) aan te leveren.

Met betrekking tot de reproduceerbaarheid van het advies zijn conform de opdracht de inhoud van de door Capgemini opgestelde normen voor de audit als uitgangspunt genomen en zijn door ons de volgende toetsen op het advies uitgevoerd:

- Zijn de documenten bij de verschillende normen, waarnaar in de onderbouwing of wel of niet aan de norm wordt voldaan wordt verwezen, ook daadwerkelijk aanwezig ('evidence-documenten' of bewijstukken).
- Is de onderbouwing gebaseerd op de informatie in de genoemde documenten.
- Is de conclusie of de norm wel of niet is gehaald consistent met de informatie in de genoemde documenten.
- Is het uiteindelijke go now – go later advies consistent met de conclusies met betrekking tot de verschillende normen.

Op grond van deze toetsen zijn een aantal kanttekeningen geplaatst bij de conclusies en de onderbouwing daarvan door Capgemini, waarvan de belangrijkste zijn:

- Zoals reeds opgemerkt is er geen integrale mijlpalenplanning die door alle partijen is geaccordeerd opgesteld. Hierdoor hebben de in de normen gebruikte begrippen als "tijdigheid" en "voldoende ruimte" geen betekenis, in die zin dat deze begrippen door alle partijen anders kunnen worden geïnterpreteerd.

- Er is niet bij alle normen een meetwaarde vastgesteld en is er geen weging tussen de verschillende normen aangebracht.
- Er is er geen principe besluit genomen over de afwegingsprocedure van de normen. Het is daarom bijvoorbeeld niet mogelijk om de betekenis van de conclusie “voldoet gedeeltelijk aan de norm” voor het besluitvormingsproces invulling te geven.

De voorgaande kanttekening bij de onderbouwing laten echter onverlet dat, hoewel de gewichten en de afwegingsprocedure tussen de normen nog niet zijn vastgesteld, wij van mening zijn dat op basis van de bewijsstukken en de onderbouwing die daarop door Capgemini is gegeven en gelet op onze kanttekeningen bij de individuele conclusies het uiteindelijke advies achteraf reproduceerbaar is.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding tot de opdracht

Op 20 juni 2006 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs en is het in behandeling genomen bij de Eerste Kamer. Daarin is geregeld dat elke student, die nog geen graad heeft behaald, vanaf september 2007 (de beoogde invoeringsdatum) leerrechten krijgt om met overheidsbekostiging één bachelor- en één masteropleiding te kunnen volgen. De Tweede Kamer heeft aan de Staatssecretaris verzocht om voor 30 oktober aan te geven of hij aan de beoogde invoeringsdatum van 1 september 2007 vasthoudt.

De Stuurgroep implementatie leerrechten bereidt hiertoe momenteel een advies voor over een go now – go later besluit. Zij wordt hierin bijgestaan door onafhankelijke deskundigen die een set van criteria hebben opgesteld in verband met deze beslissing.

De Staatssecretaris heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat, indien een go now advies wordt gegeven, op dit advies een audit zal laten uitvoeren door een onafhankelijke organisatie. Het Expertise Centrum heeft hiervoor opdracht gekregen.

Het voorliggende rapport bevat de resultaten van deze audit.

1.2 Opdrachtformulering

Gelet op het voorgaande heeft de Directeur-Generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs en Wetenschap van het ministerie van OCW, de heer dr L.J. Roborgh, aan Het Expertise Centrum de volgende opdracht gegeven:

Beoordeel of het advies over een go now – go later invoering van de leerrechten zorgvuldig tot stand is gekomen en of het uiteindelijke advies eenduidig wordt onderbouwd door de informatie van de criteria.

Als dagelijks contactpersonen zijn de heren Ron van der Meer en Paul van Capelleveen van de afdeling Control, Begroting en Verantwoording van de directie Hoger Onderwijs opgetreden.

1.3 Interpretatie van de opdracht

Het gaat in deze audit primair om het *proces* van de totstandkoming van het advies. De door de Stuurgroep op voordracht van Capgemini vastgestelde normen zijn daarbij voor de audit een gegeven. Naast het proces is naar twee inhoudelijke onderwerpen gekeken, te weten of de kwalitatieve informatie die door de betrokkenen is aangeleverd volledig en juist door Capgemini aan de normen is toegekend en of deze informatie het uiteindelijke advies eenduidig ondersteunt. Met andere woorden: is het advies op basis van de door de betrokkenen aangeleverde informatie reproduceerbaar?

1.4 Werkwijze

De opdracht is in de periode 12 oktober 2006 tot 26 oktober 2006 uitgevoerd door de executive consultants drs J.A. Perlee en dr.ir. K. Rijniersce van de stichting Het Expertise Centrum. Daartoe zijn met de in bijlage A vermelde functionarissen gesprekken gevoerd en de vermelde overleggen (als toehoorder) gevolgd. Verder is de in bijlage B vermelde documentatie bestudeerd.

1.5 Indeling rapportage

In *hoofdstuk 2* wordt een beoordeling gegeven of het proces van de totstandkoming van het advies go now - go later zorgvuldig is uitgevoerd.

In *hoofdstuk 3* wordt beoordeling gegeven of het advies go now – go later eenduidig en achteraf reproduceerbaar is.

2. Beoordeling zorgvuldigheid proces

2.1 Inleiding

De audit valt in twee delen uiteen, te weten:

- De beoordeling of het proces van de totstandkoming van het advies go now - go later door alle partijen zorgvuldig is uitgevoerd.
- De beoordeling of het advies go now – go later eenduidig en achteraf reproduceerbaar is.

In het voorliggende hoofdstuk is het eerste onderdeel uitgewerkt.

2.2 Toetsingskader

In het totstandkomingsproces van het advies go now – go later wordt bepaald of de invoering van de leerrechten in het HO per 1 september 2007 kan plaatsvinden of dat de invoering naar een latere datum moet worden uitgeschoven. Daartoe moet worden geïventariseerd of alle partijen hun werkzaamheden tijdig gereed kunnen hebben, gelet op de genoemde invoeringsdatum.

De eerste stap is om vast te stellen welke partijen er bij het totstandkomingsproces betrokken zijn en op welke wijze besluitvorming zal worden ingevuld (één partij die beslist, consensus-model of veto-model).

Vervolgens dient een integrale mijlpalenplanning op hoofdlijnen te worden opgesteld waarin bij elke mijlpaal helder en eenduidig is beschreven wat de producten zijn die daarbij worden opgeleverd en welke partijen daarvoor verantwoordelijk zijn. Deze mijlpalenplanning dient door (vertegenwoordigers van) alle partijen te zijn geaccordeerd voordat het totstandkomingsproces kan starten.

De zorgvuldigheid van het proces wordt verder bepaald door de volgende aspecten:

- Alle betrokken partijen dienen elkaar over en weer zo snel mogelijk te voorzien van alle informatie die voor het advies relevant is.
- Alle afspraken die in het kader van de totstandkoming van het advies worden gemaakt dienen helder, eenduidig en voor alle partijen toegankelijk geregistreerd te worden (puntsgewijze verslagen, besluitenlijst en actiepuntenlijst).
- Alle betrokken partijen dienen actief een bijdrage aan het proces te leveren.

In het navolgende wordt beoordeeld in hoeverre aan voorgenoemde uitgangspunten is voldaan.

2.3 Beoordeling proces

2.3.1 Betrokken partijen

Bij het go now – go later advies zijn de volgende partijen betrokken:

- Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – DG Hoger onderwijs (OCW), voor de beleidsvoorbereiding van de wet- en regelgeving
- De Informatie Beheer Groep (IBG), voor het aanpassen van de relevante informatiesystemen
- De Centrale Financiële Instellingen (Cfi), voor het aanpassen van het bekostigingssysteem
- De instellingen voor Hoger onderwijs (universiteiten en HBO-scholen), voor de aanpassing van hun procedures en studenten-informatiesystemen (veelal uitbesteed aan externe leveranciers). De instellingen voor Hoger onderwijs worden in deze vertegenwoordigd door de VSNU en de HBO-raad.

Omdat de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer de toezegging heeft gedaan om een go now – go later besluit met betrekking tot de invoering van de Leerrechten te zullen nemen, berust de regie voor de totstandkoming van dit besluit bij OCW.

2.3.2 Besluitvorming

OCW heeft, nadat de Tweede Kamer op 20 juni 2006 het wetsvoorstel 'Financiering in het hoger onderwijs' heeft aangenomen, van meet af aan gekozen voor het consensus model, waarbij met alle betrokken partijen overeenstemming is nagestreefd over de door elke partij uit te voeren activiteiten. Er is een overlegstructuur ingesteld bestaande uit:

- De Stuurgroep Invoering Leerrechten, samengesteld uit vertegenwoordigers op bestuurlijk niveau van de verschillende partijen,
- De Regiegroep Invoering Leerrechten, samengesteld uit vertegenwoordigers op operationeel niveau van de verschillende partijen.

Daarnaast zijn de bestaande overlegstructuren met de vertegenwoordigers van de instellingen voor Hoger onderwijs die OCW (Bestuurlijk Overleg), IBG (systeemoverleg) en Cfi hebben, ingezet bij het proces van totstandkoming van het advies go now – go later.

Uit het onderzoek is gebleken dat de vertegenwoordigers van de HO-instellingen het aannemen van het wetsvoorstel Financiering hoger onderwijs door de Tweede Kamer een onvoldoende basis vonden om nu reeds betrokken te worden bij de concrete uitwerking van de Invoering Leerrechten, maar de behandeling in de 1^e Kamer wilden afwachten. Als gevolg daarvan wensten zij geen zitting te nemen in de stuurgroep en in de regiegroep. OCW is daarop doorgegaan met de voorbereiding van de invoering Leerrechten en met de totstandkoming van het advies go now – go later op basis van een partieel consensus model. In dit model is met de partijen OCW, IBG en Cfi in onderlinge samenwerking gestreefd naar overeenstemming over de invoering Leer-

rechten, en zijn de resultaten daarvan afgestemd met de vertegenwoordigers van de HO-instellingen in het Bestuurlijk Overleg.

Wij komen tot de conclusie, op basis van de reacties van de VSNU en de HBO-raad op het verslag van het laatste Bestuurlijk Overleg van 16 oktober 2006 dat deze afstemming met de HO-instellingen niet is geslaagd. De VSNU en de HBO-raad geven daarin aan niet akkoord te gaan met de normen die voor het advies go now – go later als basis zijn gehanteerd.

2.3.3 Integrale mijlpalenplanning

Uit het onderzoek is gebleken dat er geen integrale mijlpalenplanning op hoofdlijnen is opgesteld, waarbij van elke mijlpaal eenduidig en helder is aangegeven welke producten worden opgeleverd, die is geaccordeerd door alle betrokken partijen. Daarmee ontbreekt de basis voor de afstemming met partijen over wat precies wanneer moet worden opgeleverd. Begrippen als “tijdig” en “voldoende ruimte” hebben daarmee geen betekenis voor de afstemming van op te leveren producten. Capgemini constateert dat ook in de brief van 11 april 2004 aan de Tweede Kamer geen harde data met betrekking tot tijdigheid worden genoemd.

De consequenties van het ontbreken van een geaccordeerde integrale mijlpalenplanning zijn duidelijk geïllustreerd in het schrijven van de VSNU en de HBO-raad van 13 oktober 2006 waarin voor het eerst de datum van 1 april 2007 (in plaats van 1 september 2007) werd genoemd als het moment waarop een voorziening beschikbaar moet zijn waardoor instellingen online en just in time inzage kunnen hebben in de status van de student betreffende aanspraak op leerrechten en wel voor alle vormen van gegevensuitwisseling, zowel tussen de student en de IBG als tussen instellingen en de IBG.

2.3.4 Overige aspecten

Met betrekking tot de informatieverstrekking is uit het onderzoek het volgende gebleken:

OCW heeft op 21 juli 2006 en op 6 oktober 2006 de Colleges van Bestuur van universiteiten en hogescholen bij brief uitgebreid geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de leerrechten. In de bijlagen bij deze brieven zijn onder meer de notitie Leerrechten in ontwikkeling (met als onderdeel het Proces- en Informatie Model of PIM), het wetsontwerp Financiering in het hoger onderwijs, het concept-ontwerp Bekostigingsbesluit en brieven aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer meegezonden.

Er is door Capgemini een notitie opgesteld met de normstelling voor het advies go now – go later. Deze is in de stuurgroepvergadering van 10 oktober 2006 vastgesteld en voor commentaar aan de VSNU en de HBO-raad gestuurd.

Er zijn tot op heden twee stuurgroepvergaderingen geweest – op 7 september 2006 en op 10 oktober 2006. De genomen besluiten en actiepunten zijn in de tekst van de verslagen opgenomen (geen aparte besluiten- en actiepuntenlijst).

Ondanks dat een aantal malen aan de VSNU en de HBO-raad gevraagd is informatie ten behoeve van het go now – go later advies te verstrekken (met name met betrekking tot eventuele in- en uitvoeringsproblemen en de stand van zaken van de voorbereiding van de invoering leerrechten bij de HO-instellingen), is deze informatie pas op 24 oktober ontvangen.

Op grond van het voorgaande concluderen wij dat de informatieverstrekking tussen de partijen die zitting hebben in de stuurgroep en de regiegroep, en van OCW naar de (vertegenwoordigers van) de HO-instellingen volledig en zonder vertraging heeft plaatsgevonden, maar dat de informatieverstrekking van de (vertegenwoordigers van) de HO-instellingen naar OCW toe op cruciale onderdelen niet heeft plaatsgevonden.

Tenslotte is reeds geconstateerd dat OCW, IBG en Cfi een actieve rol hebben gespeeld en nog spelen bij de totstandkoming van het go now – go later advies, maar dat de (vertegenwoordigers van) de HO-instellingen zich terughoudend opstellen.

2.3.5 Conclusie

Op grond van het voorgaande komen wij tot de conclusie dat tijdens het proces bleek dat de VSNU en de HBO-raad geen zitting wensten te nemen in de stuurgroep, waardoor de besluitvorming is gewijzigd van het beoogde consensus model met 4 betrokken partijen naar een consensus model met slechts 3 partijen. Als gevolg daarvan is er geen integrale mijlpalenplanning tot stand gekomen die door alle vier de betrokken partijen is geaccordeerd - een essentiële basis voor het totstandkomingsproces van het advies.

Het proces is verder door OCW, IBG en Cfi zorgvuldig uitgevoerd.

Met betrekking tot de (vertegenwoordigers van) de HO-instellingen komen wij tot de conclusie dat deze weliswaar de bereidheid hebben getoond om over de invoering van de leerrechten in overleg met OCW te blijven, maar dat zij hieraan inhoudelijk slechts een summiere bijdrage hebben geleverd, door de door OCW gevraagde informatie over eventuele in- en uitvoeringsproblemen, en de stand van zaken bij de instellingen pas op het allerlaatste moment (24 oktober 2006) aan te leveren.

3. Beoordeling reproduceerbaarheid advies

3.1 Inleiding

In het voorliggende hoofdstuk is het tweede deel van het onderzoek uitgewerkt - de beoordeling of het advies go now – go later eenduidig en achteraf reproduceerbaar is. De basis voor deze beoordeling vormt het door Capgemini opgestelde “Advies Juiste en tijdige implementatie leerrechten in het hoger onderwijs” versie 1.1 d.d. 24 oktober 2006.

3.2 Toetsingskader

Om tot een eenduidig en achteraf reproduceerbaar advies te komen dient aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan, te weten:

- Er dienen normen te worden opgesteld die zijn gekoppeld aan de mijlpalen in de mijlpalenplanning.
- Er dienen bij elke norm meetwaarden (grenswaarden of bandbreedtes) te worden vastgesteld met een toelichting op de kantelpunten.
- De resultaten van de inventarisatie dienen, herleidbaar naar brondocumenten, aan de verschillende normen te worden toegekend.
- De toetsing of de norm wordt gehaald of niet, dient helder onderbouwd te worden.
- Er dient een gewicht (mate van belangrijkheid) aan de verschillende normen te worden toegekend. Als er geen gewicht aan de verschillende normen wordt toegekend, dan wordt daarmee impliciet aangegeven dat alle normen even belangrijk zijn.
- Er dient een principebesluit te worden genomen aan welke (of hoeveel van de) normen voldaan moet zijn om tot go now te kunnen besluiten.
- De criteria, de normen, de gewichten en de afwegingsprocedure tussen de normen dient door (vertegenwoordigers van) alle betrokken partijen te worden goedgekeurd.

Voor een zuivere besluitvorming dienen de normen, de meetwaarden, de gewichten en de afwegingsprocedure tussen de normen voorafgaande aan de besluitvorming te zijn vastgesteld. Als dat niet mogelijk blijkt te zijn, dan vindt de invulling van deze onderwerpen automatisch als onderdeel van het besluitvormingsproces plaats, waarbij het onvermijdelijk is dat de resultaten van de inventarisatie daarbij een rol zullen spelen. Het is dan voor een eenduidig en achteraf reproduceerbaar besluit van groot belang dat de uitkomst van de discussie over de normen, de meetwaarden, de gewichten en de afwegingsprocedure tussen de normen eenduidig en helder wordt gedocumenteerd – los van het genomen besluit.

De aandacht wordt erop gevestigd dat, als de normen, de meetwaarden, de gewichten en de afwegingsprocedure tussen de normen niet voorafgaande aan de besluit-

vorming zijn vastgesteld, het risico bestaat dat er tijdens de besluitvorming geen consensus tussen de betrokken partijen over deze onderwerpen kan worden verkregen. Als er dan toch een besluit wordt genomen, dan is dit per definitie niet eenduidig en achteraf reproduceerbaar.

Zoals bij de interpretatie van de opdracht is vermeld, vormt de inhoud van de door Capgemini opgestelde normen voor de audit een gegeven. Gelet op de voorgenoemde uitgangspunten zijn bij de beoordeling of het uiteindelijke go now – go later advies achteraf reproduceerbaar is door ons de volgende toetsen op het advies uitgevoerd:

- Zijn de documenten bij de verschillende normen, waarnaar in de onderbouwing of wel of niet aan de norm wordt voldaan wordt verwezen, ook daadwerkelijk aanwezig ('evidence-documenten' of bewijstukken).
- Is de onderbouwing gebaseerd op de informatie in de genoemde documenten.
- Is de conclusie of de norm wel of niet is gehaald consistent met de informatie in de genoemde documenten.
- Is het uiteindelijke go now – go later advies consistent met de conclusies met betrekking tot de verschillende normen.

De drie eerstgenoemde toetsen worden in het navolgende voor elke norm uitgevoerd.

3.3 Beoordeling

3.3.1 Algemeen

Zoals in het voorgaande hoofdstuk opgemerkt is er geen integrale mijlpalenplanning die door alle partijen is geaccordeerd opgesteld. Hierdoor hebben de in de normen gebruikte begrippen als "tijdigheid" en "voldoende ruimte" geen betekenis, in die zin dat deze begrippen door alle partijen anders kunnen worden geïnterpreteerd.

Verder constateren wij dat niet aan alle in het referentiekader vermelde randvoorwaarden voor een reproduceerbaar advies, is voldaan. Zo is er niet bij alle normen een meetwaarde vastgesteld en is er geen weging tussen de verschillende normen aangebracht. Ook is er geen principe besluit genomen over de afwegingsprocedure van de normen. Het is daarom bijvoorbeeld niet mogelijk om de betekenis van de conclusie "voldoet gedeeltelijk aan de norm" (die meermalen door Capgemini wordt getrokken, ook indien een norm niet uit meer deelnormen bestaat) voor het besluitvormingsproces invulling te geven. Zoals in het referentiekader vermeld bestaat hierdoor het risico dat de discussie over de meetwaarden, weging en afstemming van de normen tijdens het besluitvormingsproces plaats zal vinden.

3.3.2 Aandachtsgebied IB-groep

Norm 1

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

Bewijsstukken:

- a. 'Programma van Eisen elektronische gegevensuitwisseling tussen HO-instellingen en de IB-groep in het kader van de invoering van de leerrechten' - versie 1.0, d.d. 12 september 2006
- b. Vaststelling PvE door OCW en IB-Groep, met akkoord door CFI en OCW/AD (stuurgroepverslag van 10 oktober 2006 en verslag Regiegroep van 12 oktober 2006)
- c. Beoordeling proces totstandkoming PvE door Capgemini (geen apart document – is opgenomen in de onderbouwing)
- d. Beoordeling compleetheid PvE door Capgemini (geen apart document – is opgenomen in de onderbouwing).

Conclusie:

Alle bewijsstukken zijn in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.

De conclusie dat volledig aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit de documenten.

Norm 2

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

Bewijsstukken:

- a. PID, versie 1.1 oktober 2006
- b. Tijdsplanning op hoofdlijnen
- c. Capaciteitsplanning op hoofdlijnen

Conclusie:

Alle bewijsstukken zijn in ons bezit – de tijds- en capaciteitsplanning maken onderdeel uit van het PID.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.

In het Bestuurlijk Overleg van 16 oktober 2006 hebben de VSNU en de HBO-raad aangegeven dat zij onder "tijdige beschikbaarheid" niet 1 september 2007 maar 1 april

2007 verstaan en dan voor alle soorten gegevensuitwisseling. Op grond daarvan zijn zij het dus niet eens met deze norm.

De conclusie dat *formeel* aan de norm is voldaan is daarom weliswaar consistent met de informatie uit de bewijsstukken, maar *materieel* wordt niet aan de norm voldaan omdat de inhoud van de norm niet door alle partijen wordt onderschreven.

Norm 3

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

Bewijsstukken:

- a. Tijdsplanning op hoofdlijnen
- b. Capaciteitsplanning op hoofdlijnen
- c. Auditrapport: 1^o Projectaudit Leerrechten van 9 oktober 2006
- d. Brief hoofddirecteur IB-Groep aan Capgemini dd.11 oktober 2006

De tijds- en capaciteitsplanning zijn dezelfde documenten als bij norm 3 genoemd en maken onderdeel uit van het PID.

Conclusie:

Alle bewijsstukken zijn in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.

De conclusie dat volledig aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit de documenten.

Norm 4

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

Bewijsstuk:

- a. Maandrapportage OS Project Leerrechten (rapportage over september 2006)

Conclusie:

Het bewijsstuk is in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.

In de norm is de interpretatie van het begrip “duidelijk” van essentieel belang om vast te kunnen stellen of wel dan wel niet aan de norm is voldaan. Als hieronder wordt verstaan dat de remains to be done op hoofdlijnen moeten zijn aangegeven, dan wordt aan de norm voldaan. Als hieronder echter wordt verstaan dat de remains to be done per PID-release moet zijn aangegeven, dan wordt niet aan de norm voldaan. In de toelichting wordt niet aangegeven wat onder “duidelijk” wordt verstaan.

Norm 5

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

Bewijsstuk:

- a. Formele toezegging IBG uitvoering twee audits (email Directeur OnderwijsService IBG)

Conclusie:

Het bewijsstuk is in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit het document.

De conclusie dat volledig aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit het document.

3.3.3 Aandachtsgebied IB-Groep – onderwijsinstellingen**Norm 1**

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

Bewijsstuk:

- a. Extern implementatieplan Leerrechten, versie 0.1 van 17 oktober 2006
- b. Memo Data levering Leerrechten van 17 oktober 2006

Conclusie:

Het bewijsstuk is in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten. Zie hierbij de eerder gemaakte opmerking over “voldoende ruimte” bij het ontbreken van een geacordeerde integrale mijlpalenplanning.

In het extern implementatieplan zijn geen randvoorwaarden voor de uitvoering opgenomen. De beide onder a en b genoemde documenten moeten nog worden geïntegreerd en onderling afgestemd. Verder zijn de ketentest, het aansluitplan en de instellingsfallbackscenario's slechts summier beschreven. Wij zijn dan ook van mening dat *niet* aan deze norm is voldaan.

Norm 2

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

Bewijsstuk:

- a. Beoordeling Capgemini (geen apart document maar is opgenomen in de onderbouwing)

Conclusie:

In haar beoordeling van het extern implementatieplan geeft Capgemini aan dat niet duidelijk is hoe groot de beschikbare capaciteit voor de ondersteuning door IBG gedurende de pilots is en dat de afwikkeling van de bevindingen nog moet worden uitgewerkt. Wij zijn dan ook van mening dat *niet* aan deze norm is voldaan.

Norm 3

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

Bewijsstuk:

- a. Extern implementatieplan Leerrechten, versie 0.1 van 17 oktober 2006

Conclusie:

Het bewijsstuk is in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit het document.

In het Extern implementatieplan Leerrechten is het instellings-fallbackscenario niet op hoofdlijnen qua activiteiten, tijds- en capaciteitsplanning beschreven. Ook de consequenties van het gebruik van het fallbackscenario voor de instellingen is niet beschreven. Wij zijn op grond hiervan van mening dat *niet* is voldaan aan de norm.

Norm 4

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

Bewijsstukken:

- b. Communicatieplan Leerrechten en collegegeldkrediet, versie 0.3 CONCEPT van 18 september 2006-10-21
- c. Communicatieplan IB-Groep en ho-instellingen rond invoering leerrechten, concept 0.1 van 28 september 2006

Conclusie:

De bewijsstukken zijn in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.

De conclusie dat volledig aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit de documenten.

3.3.4 Aandachtsgebied onderwijsinstellingen**Norm 1**

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

Bewijsstukken:

- a. Antwoorden SIS-leveranciers

Conclusie:

De bewijsstukken zijn in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.

In de normstelling wordt wederom het begrip "tijdig" gebruikt. In de vraagstelling aan de SIS-leveranciers is dit echter nader aangegeven als 1 april 2007.

De conclusie dat *niet* aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit de documenten.

Norm 2

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

van deze systematiek.

Bewijsstukken:

- a. Brief aan Colleges van Bestuur van universiteiten en hogescholen van 21 juli 2006 met bijlagen
- b. Brief aan Colleges van Bestuur van universiteiten en hogescholen van 6 oktober 2006 met bijlagen

Conclusie:

De bewijsstukken zijn in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.

De conclusie dat volledig aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit de documenten.

Norm 3

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

Bewijsstukken:

- a. Brief VSNU "Kunnen leerrechten in 2007" van 24 oktober 2006
- b. Brief HBO-raad van 24 oktober 2006

Conclusie:

De bewijsstukken zijn in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.

De conclusie dat niet aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit de documenten.

Norm 4a

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

Bewijsstukken:

- c. Brief VSNU "Kunnen leerrechten in 2007" van 24 oktober 2006
- d. Brief HBO-raad van 24 oktober 2006

Conclusie:

De bewijsstukken zijn in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.
De conclusie dat niet aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit de documenten.

Norm 4b

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

Bewijsstukken:

- e. Brief VSNU "Kunnen leerrechten in 2007" van 24 oktober 2006
- f. Brief HBO-raad van 24 oktober 2006

Conclusie:

De bewijsstukken zijn in ons bezit.
De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.
De conclusie dat niet aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit de documenten.

Norm 4c

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

Bewijsstukken:

- g. Brief VSNU "Kunnen leerrechten in 2007" van 24 oktober 2006
- h. Brief HBO-raad van 24 oktober 2006

Conclusie:

De bewijsstukken zijn in ons bezit.
De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.
De conclusie dat niet aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit de documenten.

3.3.5 Aandachtsgebied Centrale Financiële Instellingen**Norm 1**

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

Bewijsstukken:

- a. (Concept) Programma van Eisen Cfi – Beleidsdirectie bekostiging hoger onderwijs, onderzoek en academische ziekenhuizen, versie 0.21 van 22 september 2006
- b. (Concept) Programma van Eisen Cfi – IB-groep Bekostiging hoger onderwijs en leerrechten, versie 0.4 van 12 oktober 2006
- c. Beoordeling proces door Capgemini (geen apart stuk – is opgenomen in de onderbouwing)

Conclusie:

De bewijsstukken zijn in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.

Het PvE Cfi-OCW is nog niet geaccordeerd door OCW en haar AD. Het PvE Cfi-IB-Groep is nog niet geaccordeerd door de IB-Groep. Wij zijn dan ook van mening dat aan deze norm *niet* is voldaan.

Norm 2

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

Bewijsstukken:

- . Opdrachtverstrekking OCW aan Cfi over de te volgen aanpak

Conclusie:

Er is nog geen formele opdrachtverstrekking van OCW aan Cfi. De conclusie dat niet aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit de documenten.

Norm 3

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

Bewijsstukken:

- a. Concept nieuw controle protocol HO van 12 oktober 2006
- a. Notitie Planning Nieuw Controleprotocol HO van 24 oktober 2006

Conclusie:

De bewijsstukken zijn in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit de documenten.

De conclusie dat aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit de documenten.

3.3.6 Aandachtsgebied Cfi – onderwijsinstellingen

Norm 1

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

Bewijsstukken:

- . Programma Modernisering Hoger Onderwijs, versie 1.9 van 16 oktober 2006

Conclusie:

Het bewijsstuk is in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit het document.

De conclusie dat volledig aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit het document.

Norm 2

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

Bewijsstukken:

- a. Programma Modernisering Hoger Onderwijs, versie 1.9 van 16 oktober 2006

Conclusie:

Het bewijsstuk is in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit het document.

De conclusie dat volledig aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit het document.

3.3.7 Aandachtsgebied Cfi – IB-Groep

Norm 1

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

Bewijsstukken:

- . Proces en Informatiemodel 2007, versie 2.1 van 29 september 2006

Conclusie:

Het bewijsstuk (zij het ongedateerd) is in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit het document.

Dit document moet nog worden beoordeeld door de VSNU en de HBO-raad. Daarnaast biedt het huidige document volgens Caggemini onvoldoende basis voor de complete invoering van leerrechten bij een instelling. Wij zijn dan ook van mening dat aan deze norm weliswaar naar de letter is voldaan, maar naar de geest *niet*.

3.3.8 Aandachtsgebied directie HO van OCW

Norm 1

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

Bewijsstukken:

- . Reactie directie HO op uitvoeringstoets "Concept bekostigingsbesluit WHW 2008" dd. 18 oktober 2006.

Conclusie:

Het bewijsstuk is in ons bezit.

De onderbouwing is gebaseerd op de informatie uit het document.

De conclusie dat volledig aan de norm is voldaan is consistent met de informatie uit het document.

Norm 2

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

Bewijsstukken:

Geen

Conclusie:

De conclusie dat niet aan de norm is voldaan is consistent met het ontbreken van een bewijsstuk.

3.4 Conclusie

Caggemini komt tot haar eindconclusie dat de implementatie van leerrechten op een juiste en tijdige wijze op de beoogde datum van 1 september 2007 (go-now) thans niet

mogelijk is en dat derhalve het advies “go later” wordt gegeven. De kanttekeningen die wij in het voorgaande bij de conclusies van Capgemini bij de verschillende normen hebben gemaakt, versterken dit beeld alleen maar. Wij onderschrijven daarmee het advies van Capgemini van afwijzing van “go now”.

Capgemini stelt in de onderbouwing van de eindconclusie dat *“de IB-Groep, CFI en de directie HO hun uitgangsdOCUMENTEN (ontwerpen en plannings) voldoende op orde hebben om een haalbaar en beheersbaar invoeringstraject te doorlopen leidend tot invoering van leerrechten per 1 september 2007”*.

Op basis van onze opmerkingen bij de individuele normen zijn wij van mening dat de genoemde conclusie van Capgemini niet consistent is met de conclusies met betrekking tot deze individuele normen.

Daarnaast brengt Capgemini in haar onderbouwing van de eindconclusie een nieuw element in, Studielink, en refereert daarbij aan een toezegging van de IB-Groep (die wij niet kennen) dat zij daarvoor een alternatief tijdig zouden kunnen realiseren.

Tenslotte geeft Capgemini aan dat “Voorts bestaat er thans nog teveel onzekerheid of de leveranciers van de software van de Studenten Informatie Systemen, ..., tijdig gereed zijn met de noodzakelijke aanpassingen van hun Software”. Wij zijn van mening dat dit erg zwak is uitgedrukt, omdat uit de bewijsstukken blijkt dat slechts 1 van de 7 leveranciers een globaal FO heeft gemaakt en aangeeft op 1 april 2007 gereed te kunnen zijn.

De voorgaande kanttekening bij de onderbouwing laten echter onverlet dat, hoewel de gewichten en de afwegingsprocedure tussen de normen nog niet zijn vastgesteld, wij van mening zijn dat op basis van de bewijsstukken en de onderbouwing die daarop door Capgemini is gegeven en gelet op onze kanttekeningen bij de individuele conclusies het uiteindelijke advies achteraf reproduceerbaar is.

Bijlage A Gevoerde gesprekken

In het kader van de uitvoering van de audit zijn de volgende gesprekken gevoerd:

2006-10-12 Paul van Capelleveen (OCW), André de Graaf en Coos van der Wolf (Capgemini)

2006-10-18 André de Graaf en Coos van der Wolf (Capgemini)

2006-10-20 Ron van der Meer en Paul van Capelleveen (OCW)

Verder zijn als toehoorder de volgende overleggen bijgewoond:

2006-10-12 Regiegroep

2006-10-16 Bestuurlijk Overleg

2006-10-24 Stuurgroep

Bijlage B Bestudeerde documentatie

In het kader van de uitvoering van de audit zijn de volgende documenten bestudeerd:

- Brief "Leerrechten in ontwikkeling" (HO/CBV/2006/29837 van 21 juli 2006), met de volgende bijlagen:
 - Notitie Leerrechten in ontwikkeling per 18 juli 2006
 - Wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs
 - Concept-ontwerp Bekostigingsbesluit WHW 2008
 - Brief HO/CBV/2006/2682 van 26 juni 2006
- Brief "Leerrechten in ontwikkeling II" (HO/CBV/2006/38312 van 6 oktober 2006), met de volgende bijlagen:
 - Brief aan de Tweede Kamer van 2 oktober 2006
 - Brief aan de Eerste Kamer van 22 september 2006 (met bijlagen)
 - De notitie Leerrechten in ontwikkeling, stand van zaken opgetekend per 6 oktober 2006.
- Het Programma van Eisen van de IB-groep
- De brief aan de VSNU en de HBO-raad met het verzoek om informatie over in- en uitvoeringsproblemen
- In- en uitvoeringsproblemen zoals de VSNU en de HBO-raad die zien (verwacht 20 oktober 2006)
- Brief aan de Tweede Kamer van 11 april 2006 (Tweede Kamer, 2005-2006, 29 546, nr. 13) over gegevensuitwisseling tussen de Informatie Beheer Groep en de instellingen
- Het Plan van Aanpak van Capgemini voor de ondersteuning van de Stuurgroep implementatie leerrechten
- De door de Stuurgroep op voordracht van Capgemini vastgestelde besluitvormingscriteria.
- Verslagen van de Stuurgroep, de Regiegroep en het Bestuurlijk overleg met de VSNU en de HBO-raad.
- 'Programma van Eisen elektronische gegevensuitwisseling tussen HO-instellingen en de IB-groep in het kader van de invoering van de leerrechten' - versie 1.0, d.d. 12 september 2006
- PID Invoering leerrechten in het HO, IBG, versie 1.1 oktober 2006
- Auditrapport: 1^o Projectaudit Leerrechten van 9 oktober 2006
- Brief hoofddirecteur IB-Groep aan Capgemini dd.11 oktober 2006
- Maandrapportage OS Project Leerrechten (rapportage over september 2006)
- Formele toezegging IBG uitvoering twee audits (email Directeur OnderwijsService IBG)

- Extern implementatieplan Leerrechten, versie 0.1 van 17 oktober 2006
- Memo IBG Data levering Leerrechten van 17 oktober 2006
- Communicatieplan Leerrechten en collegegeldkrediet, versie 0.3 concept van 18 september 2006
- Communicatieplan IB-Groep en ho-instellingen rond invoering leerrechten, concept 0.1 van 28 september 2006
- Reacties SIS-leveranciers op informatieverzoek van Capgemini
- (Concept) Programma van Eisen Cfi – Beleidsdirectie bekostiging hoger onderwijs, onderzoek en academische ziekenhuizen, versie 0.21 van 22 september 2006
- (Concept) Programma van Eisen Cfi – IB-groep Bekostiging hoger onderwijs en leerrechten, versie 0.4 van 12 oktober 2006
- Concept nieuw controle protocol HO van 12 oktober 2006
- Planning Nieuw Controleprotocol HO van 24 oktober 2006
- Programma Modernisering Hoger Onderwijs, versie 1.9 van 16 oktober 2006
- Proces en Informatiemodel 2007
- Reactie directie HO op uitvoeringstoets “Concept bekostigingsbesluit WHW 2008” dd. 18 oktober 2006.
- Advies Juiste en tijdige implementatie leerrechten in het hoger onderwijs. Capgemini, versie 1.1, 24 oktober 2006.
- Brief VSNU “Kunnen leerrechten in 2007” van 24 oktober 2006
- Brief HBO-raad van 24 oktober 2006