

Vergaderjaar 2016–2017

32 034

Digitale leermiddelen

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 20

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN
ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2016

Met deze brief informeren wij u over de ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT) bij OCW. We gaan in op de relevante spanningsvelden in relatie tot ons ICT-portfolio en schetsen de specifieke context waarin OCW opereert in relatie tot onze domeinen. Hierbij geven we voorbeelden van grote ICT-projecten en wetswijzigingen. De spanningsvelden waar we bij elke stap bewuste keuzes moeten maken zijn:

1. Privacy en (her)gebruik van gegevens;
2. Innovatie en continuïteit van dienstverlening;
3. De wijze van samenwerken met partners in de informatienetwerken.

In deze brief ligt de focus op dienstverlening van onze uitvoeringsorganisaties en het raakvlak met de digitalisering in de OCW-domeinen. Het gaat dan om het vernieuwen en digitaliseren van de dienstverlening aan individuen en instellingen zoals het toekennen van studiefinanciering, bekostiging van scholen, subsidiëring van instandhouding monumenten etc. Daarnaast gaat het om de kaderstellende en soms faciliterende rol waar het onze stelselverantwoordelijkheid van de domeinen onderwijs, cultuur en wetenschap betreft. Met deze brief geven wij tevens invulling aan de toezegging in de kabinetsreactie op het rapport «Grip op ICT» van de Tijdelijke commissie ICT (Commissie-Elias).¹

1. Privacy en (her)gebruik van gegevens

Belang van informatie

Om onze stelselverantwoordelijkheid op de domeinen onderwijs, cultuur en wetenschap waar te kunnen maken, wordt, naast de traditionele sturingsmiddelen wetgeving en geld, maximaal gebruik gemaakt van de toenemende hoeveelheid beschikbare informatie. Informatie is dé basis

¹ Kamerstuk 33 326, nr. 13

voor goed evidence-based beleid, uitvoering en toezicht. Zonder goede informatie geen klantgerichte dienstverlening, geen inzicht in kwaliteit, geen efficiënt toezicht, geen basis voor (inter)nationale statistiek, geen wetenschappelijk onderzoek en geen adequate verantwoording van de ingezette begrotingsmiddelen. Door de beschikbaarheid van digitale informatie is de vraag naar hergebruik van verzamelde gegevens sterk toegenomen. OCW werkt om die reden al jaren zowel aan open data en transparantie en als aan hergebruik van gegevens van onderwijsdeelnemers in uitvoeringsprocessen van andere overheidsorganisaties zoals de SVB, UWV en gemeenten. De meest recente wetswijziging op dit terrein is gebruik van gegevens uit het basisregister onderwijs gericht op de periodieke gezondheidsonderzoeken jeugdigen.² Met het wetsvoorstel Algemene wet onderwijs zal de registerwetgeving worden gemoderniseerd.³ In dit kader zullen onder andere de regels over het hergebruik van gegevens worden aangepast, zodanig dat het principe «eenmalig opvragen, meervoudig gebruik» beter wordt ondersteund.

Snelle ontwikkelingen

De ontwikkelingen zullen zich snel, waarschijnlijk steeds sneller, blijven opvolgen. Zie bijvoorbeeld het toenemende aanbod van (internationaal) digitaal onderwijs, het delen en hergebruiken van digitaal leermateriaal (programma voor open en verbonden onderwijs in het hoger onderwijs), de groei van open science en de daaropvolgende wens tot hergebruik en koppeling van onderzoeksgegevens. Of de duurzame toegankelijkheid van al de verzamelde gegevens en geproduceerde informatieproducten. Daarnaast biedt de digitale transformatie extra mogelijkheden om onze beleidsambities waar te maken. Dan gaat het bijvoorbeeld om de waarde die het analyseren, interpreteren en gebruiken van informatie kan spelen om leven lang leren beter vorm te geven of kanselijkheid te bevorderen. Ook komen er extra mogelijkheden om in het kader van transparantie het gevoerde beleid beter te kunnen verantwoorden.

Ambitie

Met betrekking tot de gegevens en de informatie die ten behoeve van deze dienstverlening door OCW wordt verzameld, komt de mens in al zijn rollen, dus naast burger ook onderwijsdeelnemer, bestuurder, onderzoeksjournalist, museumbezoeker etc. steeds centraler te staan. We streven naar het bereiken van een gelijkwaardige informatiepositie van overheid, onderwijs-/cultuur-/ wetenschapsinstellingen, professionals en hun deelnemers of gebruikers.

Innovatie in de domeinen en faciliterende rol OCW

Digitalisering biedt mogelijkheden voor innovatie in de primaire processen van onze domeinen: onder meer in het onderwijsleerproces zelf, bij de ontsluiting van cultuur en voor het nog breder delen van wetenschappelijke onderzoeksresultaten.⁴ Hierbij is OCW niet direct verantwoordelijk, maar zij vervult een noodzakelijke faciliterende en waar nodig een kaderstellende rol. Zo wordt ten behoeve van ICT in het onderwijs, op verzoek van uw Kamer, gewerkt aan een wetsvoorstel pseudonimisering leerlinggegevens gericht op een extra privacywaarborg in de digitale leeromgeving ontwikkeld door private partijen.⁵

² Kamerstuk 34 363, nr. 213

³ Kamerstuk 29 515, nr. 365

⁴ Kamerstuk 31 288, nr. 549 reactie op het AWTI rapport «Durven delen»

⁵ Kamerstuk 32 034, nr. 17, Privacy waarborgen

Ook neemt de vraag toe naar het maken van keuzes in de wijze waarop de autorisaties van professionals voor toegang tot persoonsinformatie wordt ingericht, of de authenticatie van gemandateerde medewerkers van instellingen in de digitale processen. Een andere uitdaging ligt op een meer ethisch vlak voor wat betreft gebruik van gegevens. Mogen alle gegevens wel worden hergebruikt en op meerdere plaatsen opgeslagen? Wie heeft de zeggenschap en wie het overkoepelend toezicht? Zijn die gegevens wel bruikbaar in die andere context? En zijn er grenzen aan het gebruik van verzamelde gestructureerde data of big data?⁶

Uitgangspunten en expliciete besluitvorming

Dit soort ontwikkelingen zullen tot vervolgfafspraken en acties leiden waarbij de borging van privacy en de wijze van gebruik en toegankelijkheid van data steeds expliciet en in samenhang zal moeten worden gemaakt. OCW hanteert hierbij de twee tegengestelde uitgangspunten «privacy, tenzij» en «openbaar, tenzij», waarbij de kaders van de wet bescherming persoonsgegevens en de wet openbaarheid van bestuur goede handvatten bieden om een bewuste afweging te maken. Tevens hanteren we als aanvullend uitgangspunt de eis van «duurzame toegankelijkheid» op basis van de archiefwet. Onze sectorwetgeving geeft nadere invulling aan de afspraken die over het gebruik van persoonsgegevens met uw Kamer zijn gemaakt. Een voorbeeld hiervan is de recente wet macrodoelmatigheid.⁷ In deze wet wordt de mogelijkheid geregeld om ten behoeve van (beleids-)onderzoek, bij het CBS persoonsgegevens van onderwijsdeelnemers veilig te koppelen aan gegevens uit de arbeidsmarkt.

2. Innovatie en continuïteit van dienstverlening

Continuïteit en verbetering van de OCW dienstverlening

In de afgelopen jaren is het uitgangspunt in het OCW-informatiebeleid gaandeweg gewijzigd van «digitaal waar mogelijk», naar «digitaal, tenzij». Dit sluit aan bij het Regeerakkoord waar deze ambitie expliciet is verwoord. Hierbij maken we zoveel mogelijk gebruik van de standaarden en voorzieningen van de generieke digitale infrastructuur van de overheid. Naast het toenemend belang van informatie is de uitvoering van de wettelijke taken van onder andere de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Inspectie voor het Onderwijs (IvHO), de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE), het Nationaal Archief (NA) en de Koninklijke Bibliotheek (KB) in toenemende mate gedigitaliseerd. De digitale infrastructuur bij onze uitvoeringsorganisaties is van essentieel belang voor de dienstverlening aan en communicatie met studenten, instellingen, onderzoekers en andere betrokkenen in de keten waaronder de gemeenten. Het gebruik van deze voorzieningen is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen.

Opdrachtgeverschap

Er is aandacht voor instandhouding, doorontwikkeling en innovatie van het systeemlandschap, specifiek waar het vervangen van verouderde systemen betreft. Over de jaren heen is zichtbaar dat de snelheid waarmee deze voorzieningen moeten worden vervangen toeneemt. Continuïteit en verbetering van de OCW dienstverlening vormen een voortdurend punt van aandacht, zeker om ook te kunnen blijven voldoen aan de eisen van privacy en veiligheid. Versterken van ons portfoliomanagement heeft hierin veel aandacht. Dit blijkt uit de versterking van de

⁶ Kamerstuk 31 288, nr. 545

⁷ Kamerstuk 33 948, Macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs

i-functie en de CIO-functie, i-deskundigheid en opdrachtgeverschap, risicomangement en batenmanagement. Met de invulling van deze instrumenten zorgen we dat er voldoende ruimte blijft om mee te kunnen bewegen in de ontwikkelingen die elkaar snel opvolgen.

De grote ICT-projecten uit het OCW portfolio zijn weergegeven op het rijks ICT-dashboard.⁸ Het gaat op dit moment om zes lopende projecten met een mix van instandhouding, doorontwikkeling en nieuwe taken:

- «Digitale Taken Rijksarchieven» heeft als doel om bij het Nationaal Archief een stevige basis te leggen voor het borgen van ons cultureel erfgoed en de democratische rechtsstaat in het digitale tijdperk;
- «Programma Erfgoed Digitaal» bereidt RCE voor op de uitvoering van de Omgevingswet in het erfgoeddomein. Er wordt relevante kennis en informatie in digitale vorm beschikbaar gesteld aan de partners in het erfgoedbeheer en worden werkprocessen gedigitaliseerd;
- «Doorontwikkelen Basisregister onderwijs» betreft de vernieuwing van de onderwijsregisters (met inschrijf-, resultaat-, instellings- en opleidingsgegevens), het bekostigingsproces (v.w.b. de statustoekenning) en de gegevensuitwisseling tussen instellingen en DUO;
- «Programma vernieuwing Studiefinanciering» heeft als doel de huidige systemen, processen en organisatieonderdelen van DUO die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wet studiefinanciering 2000 integraal te moderniseren;
- «Studievoorschot» betreft systeemaanpassingen in de huidige WSF-systemen voor het invoeren van de Wet studievoorschot hoger onderwijs;
- «Vervangen Gefis» tenslotte vervangt het 25 jaar oude betaalsysteem bij DUO van de rijksbijdrage aan onderwijsinstellingen.

Bij inzet van een nieuwe digitale techniek is continuïteit van dienstverlening en een beheersbare transitie leidend.

Een complicerende factor bij goed opdrachtgeverschap is dat steeds meer opdrachten in gezamenlijkheid worden gegeven en er sprake is van ketensturing. Hierdoor ontstaat de noodzaak dat portfolio's van al deze organisaties in die keten op elkaar aansluiten. Een verandering waarbij adaptiviteit de boventoon voert onder voorwaarde van de waarborgen van een betrouwbare overheid en continuïteit van dienstverlening. In deze voortdurende verandering leren we van en met elkaar.

3. De wijze van samenwerken met partners in de informatienetwerken

Nieuwe wettelijke (digitale) taken

Iedere nieuwe wettelijke taak voor de overheid betekent bijna vanzelfsprekend het realiseren van digitale uitvoering. Zo werkt de Staatssecretaris op basis van afspraken in het Regerakkoord aan de wettelijke verankering van bekwaamheid in het Lerarenregister en de bijscholingsplicht. Het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel ligt op dit moment bij de Eerste Kamer.⁹ Hieruit volgt een nieuwe afstemmingsvorm met het onderwijsveld en de doorontwikkeling van het al eerder gerealiseerde vrijwillige lerarenregister. Hier werken we hard aan het vinden van de synergie tussen het tot stand komen van wetgeving en afspraken over uitwerking met de partners enerzijds en het werken een goede en tijdig werkende ICT-oplossing anderzijds.

⁸ www.rijksictdashboard.nl

⁹ Kamerstuk 34 458, A

Interdepartementale en interbestuurlijke afstemming

Ook bestaande overheidstaken worden via wetgeving anders georganiseerd. Zo werkt de Minister vanuit het perspectief van bescherming van cultureel erfgoed zoals monumenten en archeologische vindplaatsen nauw samen met het Ministerie van I&M aan de ontwikkeling van het digitaal stelsel voor de invoering van de Omgevingswet. In deze kabinetsperiodes van juni 2014 geïmplementeerd, met daarin een centrale rol voor de Koninklijke Bibliotheek voor het uitlenen van digitale boeken. De contouren daarvan waren reeds beschreven in de Hoofdpijnenbrief actualisering bibliotheekwetgeving van 7 december 2011. Ook hier is een nieuw interbestuurlijk netwerk ontstaan van nationale en lokale organisaties gericht op digitale dienstverlening aan onze burgers.

Bij alle ICT-vernieuwing wordt ook optimaal aangesloten bij de generieke digitale infrastructuur van de overheid, zoals gebundeld in het digiprogramma van de Digicommissaris. Op een aantal onderdelen draagt OCW bij aan de ontwikkeling hiervan. Zo is de bij DUO ontwikkelde sms-authenticatie inmiddels onderdeel van DigiD en ondergebracht bij BZK. Tevens wordt zorgvuldig gekeken naar de aansluiting op de domeinspecifieke basisinfrastructuur voor onderwijs, cultuur en wetenschap. Waar mogelijk vervullen we een faciliterende rol om te komen tot generieke afspraken, uitgangspunten en voorzieningen. Op dit moment wordt vooruitlopend op de wet GDI gewerkt aan een invoerscenario op hoofdlijnen per stelsel, zowel voor onderwijs, cultuur als wetenschap. Hierbij bekijken we zorgvuldig welke functionaliteiten ontbreken in de reeds bestaande centrale voorzieningen.

Basisinfrastructuur domeinen

In alle OCW-domeinen is sprake van een specifieke basisinfrastructuur van de domeinen zelf. Het gaat dan om digitaal onderwijs en het digitaal bewaren en ontsluiten van archieven. Voor deze taken zijn de instellingen in deze domeinen, individueel of collectief, in eerste instantie zelf aan zet. OCW heeft een faciliterende en/of een kaderstellende verantwoordelijkheid. Een ander voorbeeld hiervan uit het Regeerakkoord is één van de tien doorbraakprojecten «ICT in het onderwijs», waarover u geregeld wordt geïnformeerd. Soms levert DUO voorzieningen zoals in het geval van het gegevensverkeer richting de gemeenten betreffende leerplicht en verzuim. Ook voor het in toenemende mate centraal faciliteren van het digitaal afnemen van landelijke examens en de pseudonimisering van leerlinggegevens levert OCW ondersteuning. Met de aanleg van de digitale infrastructuur voor de rijksarchieven heeft OCW een voorziening gerealiseerd waar alle onderdelen van het Rijk hun digitale archieven naar over kunnen brengen.

Afstemming met betrokkenen in de domeinen

De toenemende complexiteit en de noodzaak tot continu kunnen veranderen vraagt om een andere manier van samen werken aan ambities, in wisselende rolverdelingen en verantwoordelijkheden. In de uitwisseling van leerlinggegevens tussen scholen (leerlingadministratie), DUO (Basisregister onderwijs) en gemeenten (leerplicht en verzuim) zijn we afhankelijk van elkaar voor wat betreft kwaliteit van de gegevens en de wijze van informatiebeveiliging in de hele keten. Een goede relatie gebaseerd op wederzijds vertrouwen legt voor deze samenwerking het fundament.

Voor afstemming met deze partners heeft OCW samen met instellingen en vertegenwoordigende organisaties een aantal platforms geïnitieerd. Zo werken in de Informatiekamer in het onderwijsdomein OCW-bestuurders sectoroverstijgend samen met de bestuurders van Sectorraden en Verenigingen in het onderwijs aan een i-Agenda en onderliggend ICT-portfolio. Tevens wordt sectoraal ketenregie overleg gevoerd gericht op het zo vroeg mogelijk helder krijgen van de consequenties van ontwikkeling in beleid of ICT voor de totale keten. Hierdoor krijgt samenwerking en regie op de informatieketens invulling. Een ander voorbeeld in het cultuurdomein is het platform Netwerk Digitaal Erfgoed. Dit richt zich op de ontwikkeling van een stelsel van landelijke voorzieningen en diensten voor het verbeteren van de zichtbaarheid, bruikbaarheid en houdbaarheid van digitaal erfgoed. Het gaat in deze platforms over de specifieke basisinfrastructuur van het domein zelf en over de aansluiting op de door de overheid gefaciliteerde digitale infrastructuur. Daarnaast zijn er gremia waar publiek-privaat wordt afgestemd. Zo stellen private aanbieders, onderwijsinstellingen en OCW in Edustandaardstandaarden vast over onderwijscontent en gegevensuitwisseling en beheren deze voor diverse (keten)processen in het onderwijs.

Werken onder architectuur

Een belangrijk uitgangspunt dat OCW hanteert bij ICT-projecten in de keten is «werken onder architectuur». Dit richt zich vooral op afspraken over te gebruiken voorzieningen, standaarden en een passend beveiligingsniveau bij het verwerken van persoonsgegevens in informatieketens. Gemaakte afspraken worden vastgelegd in een publiek-private referentiearchitectuur per domein, de Referentie Onderwijs Sector Architectuur (ROSA) en de Digitaal Erfgoed Referentie Architectuur (DERA). Beide sluiten aan op de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA).

Bredere context

Prioritering van beleid, sturing op het ICT-portfolio van OCW en de keuze voor inzet van middelen vindt plaats in een brede context. Niet alleen dat van de (inter)nationale en lokale overheid, maar ook dat van de onderwijs-, cultuur- en onderzoeksinstituten in de domeinen zelf. Inmiddels zijn we met alle betrokken organisaties in gesprek. Het bestendigen van goede governance-afspraken, waaronder vraagstukken als het al dan niet ontwikkelen van toepassingen in eigen beheer en financiering, blijkt in de praktijk nog weerbarstig. Mede omdat dit alles binnen het streven van de rijksoverheid moet passen naar een kleine, efficiënte en doelmatige overheid die met een minimum aan middelen het maximale voor burgers en bedrijven bereikt.

Ten slotte

De uitdaging voor de organisaties in het onderwijs-, cultuur- en wetenschapsdomein is om de balans te vinden tussen de snelle technologische ontwikkelingen enerzijds en de veranderende verwachtingen en wensen van de politiek en de samenleving anderzijds. In een dynamische omgeving worden de initiatieven van de professionals in het veld verbonden met de autonome technologische ontwikkelingen en andere maatschappelijke ontwikkelingen. Dit kan niet meer per organisatie, maar gebeurt in ketens waarin ieder zowel een eigen verantwoordelijkheid heeft, maar óók afhankelijk is van de andere partijen in die keten. Met de relevante partijen in onderwijs, cultuur en wetenschap werken we hard aan expliciete afspraken gerelateerd aan de genoemde spanningsvelden. We willen grip krijgen en houden op onze ICT en samen de responsiviteit

ontwikkelen die nodig is bij deze snelle veranderingen met voldoende aandacht voor innovatie, privacy borging en continuïteit van dienstverlening.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker