

Sanctietrajecten

een voorstel tot aanpassing van Ibis  
Inspectie van het Onderwijs

Contactinformatie Ordina

|  |  |
| --- | --- |
| Contactgegevens offerte |  |
| Bedrijfsnaam | Ordina |
| Contactpersoon | Stef Joosten |
| Afdeling | Applicatie Integratie en Middleware |
| Postadres | Postbus 7101 |
| Postcode en plaats | 3430 JC NIEUWEGEIN |
| Telefoon | +31 6 51 348895 |
| E-mail | Stef.Joosten@ordina.nl |

© Copyright Ordina 2013

Niets uit dit document mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Ordina. De enige hierop toegestane uitzondering is verspreiding onder uitsluitend die eigen medewerkers van de geadresseerde van de voorstel, die voor de beoordeling van de voorstel verantwoordelijk zijn.

INHOUDSOPGAVE

[Managementsamenvatting 4](#_Toc360441602)

[1 Probleemanalyse 5](#_Toc360441603)

[1.1 Context 5](#_Toc360441604)

[1.2 Probleemstelling 5](#_Toc360441605)

[1.3 Randvoorwaarden 6](#_Toc360441606)

[1.4 Interpretatie 6](#_Toc360441607)

[1.5 Scope/Doelstelling 6](#_Toc360441608)

[2 Resultaten Proof of Concept 8](#_Toc360441609)

[2.1 Uitgevoerde Analyses 8](#_Toc360441610)

[2.2 Resultaten gegevensanalyse Ibis 9](#_Toc360441611)

[2.3 Bevinding t.o.v. Opdrachtinterpretatie 10](#_Toc360441612)

[2.4 Overige bevindingen 10](#_Toc360441613)

[3 Voorstel 11](#_Toc360441614)

[3.1 Aanpak en Fasering 11](#_Toc360441615)

[3.2 Fase 1 - Zomer 12](#_Toc360441616)

[3.3 Fase 2 - Najaar 14](#_Toc360441617)

[3.4 Organisatie 15](#_Toc360441618)

[3.5 Planning en doorloooptijden 17](#_Toc360441619)

[4 Conclusies en Aanbevelingen 19](#_Toc360441620)

Revisie historie

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Tekst status | | | |
| Auteur(s) | Stefan Hersbach (ed.), Stef Joosten, Richard ter Mors, Han Joosten | | |
| Versie 0.8 | 26 juni 2013 | Stefan Hersbach | Versie t.b.v. review #1 |
| Versie 0.9 | 27 juni 2013 | Stefan Hersbach | Versie t.b.v. review #2 |
| Versie 0.9.1 | 28 juni 2013 | Stef Joosten | Versie t.b.v. review #3 |
| Versie 0.9.2 | 28 juni 2013 | Stefan Hersbach | Review commentaar review#3 verwerkt |
| Versie 1.0 | 1 juli 2013 | Stefan Hersbach | Finale versie ter overdracht aan Inspectie |

# Managementsamenvatting

De Inspectie van het Onderwijs heeft Ordina uitgedaagd om een voorstel te doen voor het integreren van sanctietrajecten in het informatiesysteem Ibis. Ordina heeft de handschoen opgenomen, omdat zij wil laten zien wat Ordina bedoelt met regelgebaseerd ontwerpen en ingebouwde compliance. Hiertoe heeft een team van drie specialisten in regelbeheersing (Stefan Hersbach, Han Joosten en Richard ter Mors) in de periode van 7 juni 2013 tot 1 juli 2013 een Proof of Concept (PoC) uitgevoerd. Dit voorstel is het resultaat.

De onderbouwing van het voorstel bestaat uit:

* Alle onderbouwing die in het voorliggende document is beschreven;
* Een functionele specificatie, inclusief gegevensmodel, die aantoont dat het integreren van het sanctieproces met minimale wijziging/uitbreiding van het Ibis datamodel mogelijk is;
* Een prototype-studie, die bewijst dat de voorgestelde integratie bouwbaar is. Het prototype kan alle kennis registreren, die momenteel ook in het spreadsheet van Juridische Zaken wordt geregistreerd.

Doel van dit voorstel is om de vernieuwingsagenda van de Inspectie te versnellen.

Als resultaat van deze Proof of Concept krijgt de Inspectie:

* Dit vooronderzoek, plus functionele specificatie. Het afstemmen van deze integratie met de lopende transitie van Ibis kan, indien gewenst, op basis van deze analyses per heden plaatsvinden;
* Inzicht in een werkwijze van Ordina om gebruikers mee te nemen in het proces van cocreatie. Door deze werkwijze krijgt de Inspectie meer zekerheid dat gerealiseerde functionaliteit aansluit bij de wensen van gebruikers en voldoet aan de geldende regelgeving;
* Zekerheid over de bouwbaarheid van dit voorstel, door de aanwezigheid van een prototype. Omdat dit prototype sanctietrajecten laat zien in de gedaante van werkende software, kunnen deze prototypes ook gebruikt worden voor een validatie door toekomstige gebruikers.

Concreet stelt Ordina de volgende stappen voor:

1. Gebruik de zomer om alle voorbereidingen te treffen voor het uitbreiden van functionaliteit in Ibis, zoals een plan van aanpak, business case, enzovoorts. Zet hiervoor het bestaande team in, aangevuld met een drietal specialisten vanuit de Inspectie. Hanteer een timebox-sturing tot 15 september.
2. Gebruik het najaar om de volgende maatregelen uit te voeren:
   1. Toevoegen van sanctietrajecten in Ibis, waaronder begrepen 16 extra bedrijfsservices die nog extra gemaakt moeten worden. Mik op 1 november als in-productie-datum;
   2. Toevoegen van signaleringsfunctionaliteit in sanctietraject Ibis op basis van regelbeheersing. Mik op 1 december als in-productie-datum;
   3. Borgen dat op enig moment de juiste regels (in juridische zin) worden gehanteerd binnen Ibis. Dit is een continu proces, omdat uitvoeringsregels steeds veranderen.

Opdracht

Dit voorstel is gemaakt in opdracht van de Inspectie van het Onderwijs te Utrecht. De opdracht daartoe is verleend door Dion Kotteman, directeur van de Inspectie, op 6 juni 2013. Contactpersoon vanuit opdrachtgever is Annemiek Vermeer, tel. 06-27743569, mail: a.vermeer@owinsp.nl.

De opdrachtnemer is Ordina N.V. te Nieuwegein. Contactpersoon vanuit opdrachtgever is Stef Joosten,

tel. 06-51348895, mail: stef.joosten@ordina.nl.

Dit voorstel is opgeleverd op 1 juli 2013 in Nieuwegein.

Leeswijzer

Dit voorstel begint met een Managementsamenvatting. In hoofdstuk 1 volgt de probleemanalyse en de interpretatie, die Ordina hieraan geeft. In hoofdstuk 2 staan de resultaten en relevante conclusies uit de PoC. Hoofdstuk 3 bevat het feitelijke voorstel. Hoofdstuk 4 bevat tenslotte enige conclusies en aanbevelingen.

**Disclaimer**

Dit voorstel ontbeert nog draagvlak bij de Inspectie, vanwege de korte doorlooptijd en (daardoor) weinig interactie met medewerkers. Om draagvlak te krijgen moet de volgende fase in cocreatie met de juiste belanghebbenden worden uitgevoerd.

# Probleemanalyse

## Context

Op 1 juli 2013, het moment dat dit voorstel is uitgebracht, is een transitie gaande waarin het toezichtproces overgaat naar het zelf ontwikkelde informatiesysteem Ibis. Vanuit Juridische zaken bestaat de behoefte om sanctietrajecten in Ibis te kunnen doen. Omdat de gelegenheid zich voordeed, heeft de Inspectie een Proof of Concept laten uitvoeren om uit te zoeken of sanctietrajecten versneld kunnen worden meegenomen in Ibis.

## Probleemstelling[[1]](#footnote-1)

De Inspectie van het Onderwijs maakt voor haar procesondersteuning gebruik van Ibis. Dit informatiesysteem omvat allereerst de registratie van de objecten van toezicht (module IOS), in dit geval scholen, besturen etc. Daarnaast levert Ibis procesondersteuning.

De procesondersteuning wordt gevormd door de module Toezicht. In deze module toezicht kunnen inspecteurs onderzoeken aanmaken bij objecten van toezicht. Onderzoeken zijn in informatietermen ook wel te kwalificeren als een “zaak”. Dat betekent dat het onderzoek, naast dat het de typische procesondersteuning voor het feitelijke toezichtproces onderzoek levert (zoals toewijzing personeel, functionaliteit voor P&C, editor voor rapporten en publicatievoorzieningen voor rapporten) ook de met het onderzoek samenhangende informatie bundelt, zoals dat in een zaakgerichte benadering het geval is.

Die bundeling vindt vooral plaats in relatie met het DMS/RMS Edocs, waarmee Ibis is gekoppeld. Het unieke onderzoeksnummer vormt een ordeningselement voor de daarin opgenomen documenten. Tijdens het onderzoek worden documenten gecreëerd maar ook van buiten toegevoegd aan het onderzoek. Zij vormen samen in Edocs het onderzoeksdossier.

Naast (of misschien beter in aansluiting op) het directe toezichtproces kent de inspectie een afdeling Juridische Zaken. Deze afdeling heeft een ondersteunende/adviserende functie in de organisatie. Een belangrijk deel van de werkzaamheden van de afdeling bestaat in het uitvoeren van sanctietrajecten. De dynamiek van een dergelijk proces wordt vooral ingegeven door juridische termijnen die gelden en is van een wat andere orde dan die in het toezichtproces. Bovendien voert Juridische Zaken zelf geen onderzoeken uit. De ondersteuning van het proces bij Juridische Zaken wordt gevolgd in een spreadsheet en de dossiervorming vindt deels in Edocs plaats. Juridische Zaken gebruikt daarbij andere zaaknummers dan Ibis.

Daarmee staat het proces bij Juridische Zaken in technische zin grotendeels los van het toezichtproces. In de werkelijkheid is dat echter niet het geval. Met name sanctietrajecten vloeien in de regel voort uit onderzoeken die in het veld zijn gedaan. Waar inspecteurs tijdens hun onderzoek tekortkomingen vaststellen met een wettelijke basis, is het na afsluiting van het onderzoek Juridische Zaken dat het verdere traject stuurt. Dat bouwt dus voort op de eerdere bevindingen en moet daar soms ook in een veel later stadium (voor de rechter) nog steeds gebruik van blijven maken. Het ligt dus voor de hand dat het proces vanuit het onderzoek in Ibis naadloos verder wordt ondersteund.

Dat is om functionele redenen niet mogelijk met het specifieke onderzoek zoals dat in Ibis is aangemaakt. Dat onderzoek wordt namelijk afgesloten met een beoordeling van het object van toezicht. Verdere ondersteuning van Juridische Zaken in een sanctietraject zou vereisen dat het onderzoek “open” blijft staan. Dat is echter niet in overeenstemming met de onderwijskundige werkelijkheid. Een tekortkoming die aanleiding is tot een sanctie, kan allang zijn hersteld (en dat is wat de inspectie het publiek dan ook laat zien) terwijl het juridische traject rond de sanctie soms nog jaren door kan lopen. De onderwijskundige en juridische werkelijkheid lopen gedurende die tijd niet parallel met elkaar.

Theoretisch zou het mogelijk zijn in Ibis afzonderlijke onderzoeken voor juridische trajecten aan te maken. Dat is echter om meerdere redenen onwenselijk. Het is om te beginnen oneigenlijk waardoor vervuiling van de database optreedt met andersoortige activiteiten. Belangrijker is echter nog dat er opnieuw een “zaak” wordt gecreëerd met een nieuw dossiernummer waar eigenlijk het oude nummer gewoon verder gebruikt zou moeten worden.

## Randvoorwaarden

Vanuit de opdrachtgever zijn de volgende randvoorwaarden gesteld aan de uitwerking van de opdracht:

* Er wordt geen nieuwe applicatie aan het landschap toegevoegd;
* Het proces sluit aan op het onderzoeksproces in Ibis en de daaruit voortvloeiende zaakordening;
* Het spreadsheet verdwijnt. De procesondersteuning en P&C-voorzieningen voor Juridische Zaken worden of gerealiseerd in Ibis, dan wel in eDocs;
* De overige functionele informatiebehoeften zoals die momenteel in het spreadsheet worden gerealiseerd, zijn in de nieuwe situatie minstens opnieuw beschikbaar.

Om tot een zo goed mogelijk resultaat te komen, is medewerking van de Inspectie van het onderwijs op een aantal punten randvoorwaardelijk:

* Beschikbaar aanspreekpunt binnen de Inspectie van het onderwijs om tussenresultaten taalanalyse te toetsen;
* Beschikbaarheid van huidige functionele en technische documentatie over IBIS, werkwijzen en wetgeving Inspectie.

## Interpretatie

Omdat sanctietrajecten in Ibis moeten worden opgenomen, is er een sterk verband met de lopende inspanningen rond Ibis. Gedurende de Proof of Concept zijn interventies in het lopende traject achterwege gebleven. Het opnemen van sanctietrajecten in Ibis wordt in onze ogen zoveel mogelijk als onderdeel van het bestaande beheerproces uitgevoerd.

Het aantal gebruikers van sanctietrajecten is beperkt, omdat Juridische Zaken een beperkte groep mensen betreft. Qua functionaliteit is een lichtvoetige invulling gewenst, die alleen de bestaande praktijk van invullen in spreadsheets vervangt. Daarmee krijgen medewerkers van Juridische zaken een betere aansluiting op het toezichtproces. Ook krijgen zij meer signalering dan mogelijk is vanuit Excel.

## Scope/Doelstelling

Om sanctietrajecten t.b.v. Juridische Zaken te ondersteunen is een aanpassing van Ibis nodig. In de PoC is een functionele analyse[[2]](#footnote-2) uitgevoerd waarin het verband tussen toezichttrajecten en sanctietrajecten is gelegd. Daaruit blijkt dat de verschillen tussen de datamodellen van Ibis en het datamodel van sanctietrajecten naar verwachting te overbruggen valt. Dat betekent dat sanctietrajecten naar verwachting binnen de tabelstructuren van Ibis kunnen worden geadministreerd. Uitgangspunt van dit voorstel is dan ook om de gegevensmodellen van Ibis intact te laten, en wijzigingen op de gegevensmodellen buiten scope te plaatsen.

De architectuur van Ibis oogt eenvoudig: een database met schermen erop. Dat aspect is waardevol om de toekomstige beheerkosten te beperken. Uitgangspunt van dit voorstel is dan ook om deze architectuur intact te laten en architectuurwijzigingen buiten scope te plaatsen.

Ibis kent 127 schermen. Naar verwachting[[3]](#footnote-3) groeit dit aantal door het toevoegen van sanctietrajecten. Het toevoegen van een aantal schermen, specifiek voor sanctietrajecten, en het mogelijk aanpassen van bestaande schermen valt binnen de scope van dit voorstel.

De Inspectie voert niet meer dan enkele honderden sanctietrajecten per jaar uit. Qua aantallen spreken we daarom over “weinig gegevens”. Echter, de kwaliteit van deze gegevens moet boven elke discussie verheven zijn, gezien het belang wat met sancties gemoeid is en de mogelijke consequenties van foutieve gegevens. Niet alleen gaat het om consequenties die het voortbestaan van scholen kunnen raken, maar foutieve gegevens kunnen ook leiden tot media-incidenten. Uitgangspunt van dit voorstel is dan ook om voorzieningen voor de gegevenskwaliteit binnen de scope van de aanpassing te plaatsen.

In de PoC is de scope beperkt geweest tot het primaire onderwijs. In de vervolgfasen komen ook de andere sectoren aan bod: EC, VO, BVE en HO, die in grote lijnen vergelijkbare sanctieprocessen volgen .

De Inspectie onderscheidt de volgende soorten onderzoek:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| trajectsoort | grond | code | aanleiding | systeem |
| Nieuwe instelling | Artikel 11b lid 1 WOT | T1 | Nieuwe instelling | IBIS(?) |
| Risico-analyse | Artikel 11 lid 1 WOT | T1 | jaarlijks | IBIS |
| Nader onderzoek | Artikel 11 lid 2 WOT | T2 | n.a.v. redelijk vermoeden | IBIS |
| Handhaving | Artikel 11 lid 4 WOT | T3 | n.a.v. tekortkomingen | IBIS |
| Sanctie | Artikel 3 lid 3 WOT | T4 | n.a.v. tekortkomingen | MS-Excel |

Alleen sanctietrajecten zijn binnen scope van dit voorstel. De inspectie kent de volgende typen sanctie (overgenomen uit Artikel 7 lid 4 Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008):

1. de bekostiging voor ten hoogste vijftien procent in te houden of geheel of gedeeltelijk op te schorten, op grond van artikel 164 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 146 van de Wet op de expertisecentra, artikel 104 van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 11.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs of artikel 15.1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek,
2. een subsidie lager vast te stellen, te wijzigen, of gedeeltelijk in te trekken of terug te vorderen op grond van de afdelingen 4.2.5 tot en met 4.2.7 van de Algemene wet bestuursrecht,
3. bij of krachtens de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs of de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek correcties aan te brengen of bedragen in mindering te brengen op de bekostiging,
4. voor zover het niet de enige opleiding in zijn soort betreft, een waarschuwing als bedoeld in de artikelen 6.1.5, 6.1.5b, 6.2.3, 6.2.3b en 6.3.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs te geven, of een besluit als bedoeld in de artikelen 6.1.4, 6.1.5b, 6.2.2, 6.2.3b en 6.3.2 van die wet te nemen,
5. de bestuurlijke boete op te leggen, bedoeld in artikel 27 van de Leerplichtwet 1969, of
6. te beslissen op een tegen een besluit als bedoeld in de onderdelen a tot en met e ingediend bezwaarschrift.

Deze sancties, maar ook sancties die in de toekomst door Onze Minister bedacht worden, vallen binnen scope van dit voorstel.

Het verloop van een sanctietraject is beschreven in “Proces Handhaving (NC), Concept, Inspectie van het Onderwijs, April 2012”, aspecten van dit bedrijfsproces en andere processen, die ten tijde van het schrijven niet door het projectteam zijn gezien of begrepen, kunnen na 1 juli alsnog in het project worden ingebracht. Dit proces is onderdeel van de gedefinieerde escalatieladder en wordt ingezet binnen een escalatietraject.

# Resultaten Proof of Concept

Dit voorstel is gebaseerd op de resultaten van de Proof of Concept die heeft plaatsgevonden tussen 10 juni 2013 en 1 juli 2013.

De PoC is uitgevoerd door een team van 3 regelspecialisten van Ordina. De Inspectie heeft in deze periode alle mogelijke medewerking verleent en benodigde resources beschikbaar gesteld.

In de onderstaande paragrafen word beschreven welke analyses zijn uitgevoerd als onderdeel van de PoC en de meest relevante resultaten in het kader van dit voorstel.

Het vervaardigen van dit voorstel is onderdeel van de uitgevoerde werkzaamheden.

## Uitgevoerde Analyses

Ordina heeft de onderstaande analyses uitgevoerd en informatie tot zich genomen:

* Een analyse van het proces Handhaving, waaronder de sanctietrajecten vallen. Deze analyse heeft plaatsgevonden op basis van:
  1. De WOT;
  2. De sectorwet Primair Onderwijs;
  3. Het Organisatie- en mandaatbesluit Inspectie van het Onderwijs;
  4. Proces Handhaving (NC), Concept, Inspectie van het Onderwijs, April 2012;
  5. Perifere regelgeving, voor zover opportuun;
  6. De inbreng van Jeroen Gribling, Sabine van der Maarl, Jos Verkroost en Jurrie Zaat.

In de periode waarin de PoC plaatsvond is slechts beperkt met de Inspectie gesproken. Om draagvlak te verkrijgen is in het vervolgtraject verdere toetsing nodig met betrokkenen van de afdeling Rekenschap en Juridische Zaken.

* Informatie over Ibis, op basis van
  1. Documentatie over Ibis, die door het bouwteam gegenereerd is vanuit de ontwikkelstraat Apex;
  2. Gesprekken met Jos Verkroost en Jurrie Zaat;
  3. Kennis over Ibis, voor zover beschikbaar binnen Ordina.
* Een zgn. Ampersand-analyse[[4]](#footnote-4) als onderdeel van de regelgebaseerde aanpak: een conceptuele analyse op basis van de geldende voorschriften. Dit heeft opgeleverd:
  1. Een functionele specificatie, die als bijlage is toegevoegd. Op basis hiervan is gekeken of de gegevensmodellen van Ibis in voldoende mate geschikt zijn voor sanctietrajecten;
  2. Werkende software, die als prototype voor het proces handhaving is gebruikt. Op basis hiervan kunnen in de ontwerpfase met gebruikers user-stories worden doorlopen.

De meest relevante resultaten van de analyses worden in de volgende paragrafen weergegeven.

## Resultaten gegevensanalyse Ibis

In de afgelopen drie weken is een analyse gemaakt van de taal, die de Inspectie van het Onderwijs hanteert bij haar toezicht- en sanctieprocessen. Deze analyses zijn gedurende deze periode afgestemd met materiedeskundigen van de inspectie[[5]](#footnote-5). Het bevat afspraken die de processen definiëren. Op basis van deze taal en de afspraken die door de inspectie moeten worden nageleefd, heeft deze analyse een conceptueel model opgeleverd. Dit conceptuele model geeft de structuur weer van de informatie die bij deze processen een rol speelt. Dit conceptuele model is vervolgens op hoofdlijnen vergeleken met het gegevensmodel van IBIS.

Parallel hieraan heeft Ordina binnen de doelstelling van de PoC, informatie verzameld m.b.t. de huidige implementatie IBIS, ontwikkel- en beheersaspecten voor desbetreffende applicatiearchitectuur. Hiervoor is na aangeven van de Inspectie o.a. contact gezocht met de producent van de huidige IBIS implementatie en de partij die het toekomstig beheer op zich gaat nemen.

**Mapping entiteiten conceptueel niveau**

| Conceptueel Model | Excel - JZ | Aanname |
| --- | --- | --- |
| Inspecteur | - | Naar verwachting in IBIS aanwezig. Het gegeven wie de betrokken inspecteur(s) is of zijn is niet relevant voor het monitoren van het sanctietraject. |
| Object van Toezicht | Object  - Naam  - BRIN  - Bestuur | Naar verwachting in IBIS aanwezig. |
| Onderzoek | - | Naar verwachting in IBIS aanwezig. |
| Rapport | Kenmerk Rapport | Naar verwachting in IBIS aanwezig. |
| Tekortkoming  - Voorschrift  - Omschrijving  - Escalatie | Onderwerp | Naar verwachting aanwezig in documenten, rapport van bevindingen. |
| Sanctietraject  - Deadline traject  - SanctieType  - Initieel financieel belang  - Voorgenomen  - Deadline Zienswijze  - Zienswijze  - Einddatum | Samengesteld zaaknummer Deadline Traject Type sanctie Financieel belang initieel Datum voorgenomen besluit Deadline Zienswijze Zienswijze Einddatum traject | Gedrag lijkt op die van het onderzoekstraject inclusief notificaties. Aanname is dan ook dat deze opzet hergebruikt kan worden in IBIS. |
| Verbeterafspraak | - | De verbeterafspraken worden niet in het sanctietraject door JZ gevolgd. |
| Beschikking  - Financieel belang  - Datum | Financieel belang definitief Datum besluit | De beschikkingen worden door JZ opgesteld en kunnen als activiteit in het sanctietraject worden opgenomen. Zie aanname “Sanctietraject”. |
|  | Zaak  - Zaaknummer  - Stadium  - Maximale duur traject  - Uitvoering verzonden | Aanname is dat het hier om afgeleide procesgegevens gaat. |

Deze mapping leidt tot de conclusie dat Ordina verwacht om de sanctietrajecten binnen de bestaande entiteiten van IBIS kwijt te kunnen.

Alle resultaten van de PoC vormen daarmee inhoudelijke onderbouwing van het voorstel. Tevens zullen deze resultaten het startpunt zijn bij de vervolgopdracht die uit dit voorstel zal volgen.

## Bevinding t.o.v. Opdrachtinterpretatie

De doelstelling van de opdracht stelt : “Theoretisch zou het mogelijk zijn in Ibis afzonderlijke onderzoeken voor juridische trajecten aan te maken. Dat is echter om meerdere redenen onwenselijk. Het is om te beginnen oneigenlijk waardoor vervuiling van de database optreedt met andersoortige activiteiten. Belangrijker is echter nog dat er opnieuw een “zaak” wordt gecreëerd met een nieuw dossiernummer waar eigenlijk het oude nummer gewoon verder gebruikt zou moeten worden”.

Deze doelstelling lijkt strijdig met de gewenste oplossingsrichting. De genoemde belemmeringen lijken zowel technisch als functioneel op te lossen binnen de bestaande applicatiearchitectuur. De vragen die dit oproept moeten nog besproken worden met de Inspectie.

## Overige bevindingen

Hieronder volgt een opsomming van relevante bevindingen die volgens Ordina geagendeerd moeten worden voor dit vernieuwingstraject:

* Vanaf het moment van beschikken wordt de regie van het sanctieproces overgedragen aan DUO. Het berichtenverkeer van en naar DUO verdient aandacht, omdat de terugkoppeling vanuit DUO soms hiaten bevat waardoor de Inspectie extra werk heeft aan haar managementrapportages.
* Wanneer het sanctietraject wordt geïntegreerd in IBIS, kan dat gevolgen hebben voor bestaande managementrapportages, die door IBIS wordt gegenereerd. In de vervolgfase zal hier aandacht voor moeten zijn, om de impact hiervan te bepalen;
* Het ondersteunen door IBIS van beslissingen van de Inspectie lijkt beperkt. In de beschikbare documentatie is maar beperkt functionaliteit waargenomen om bijvoorbeeld reeds aanwezige informatie te benutten bij het voorbereiden en nemen van een beslissing door een inspecteur, auditor, of jurist (bijvoorbeeld ten aanzien van normering). Gedurende de zomer moet bekeken worden of beslistabellen uitkomst kunnen bieden;
* IBIS maakt gebruik van business rules tabellen. Deze tabellen bevatten echter geen bedrijfsregels, maar technische controles op bijvoorbeeld invoer van gebruikers. In de PoC zijn de “echte” bedrijfsregels[[6]](#footnote-6) (lees: de regels zoals die door Juridische Zaken worden uitgevoerd en nageleefd) gebruikt om het proces van handhaving te definiëren. Gedurende de zomer zal aan het licht komen of en hoe bedrijfsregels in IBIS kunnen worden gebruikt voor zaken als transparantie, wendbaarheid en efficiëntie. Voorwaarde is dat het beheer van regels goed is ingericht;
* Onderzoeksrapporten, die door Ordina zijn bekeken, vertonen de structuur van de respectievelijke toetsingskaders, maar het uiterlijk van handmatig opgemaakte Word documenten. Dit roept vragen op, zoals de vraag welke delen van deze rapportages beter gegenereerd kunnen worden;
* De samenhang tussen documenten in het dossier en gestructureerde informatie in Ibis is voor ons nog niet helder.

# Voorstel

Ordina stelt voor om sanctietrajecten te realiseren in Ibis. Het beschrijft een proces dat is opgedeeld in de PoC (op dit moment afgelopen), een zomerperiode (1 juli – 15 september) en een najaarsperiode (15 september – 31 december). Dit voorstel is concreet gemaakt tot op het niveau van taken en deliverables.

Ordina stelt een regelgebaseerde aanpak voor, om:

* de cocreatie met medewerkers van Juridische zaken in hun eigen taal (die van de regelgeving) te kunnen voeren;
* tijd te besparen (deze aanpak heeft in eerdere projecten aangetoond om snel resultaat te leveren), waardoor de wens van de inspectie om voor het einde van dit jaar live te zijn mogelijk wordt gemaakt;
* Juridische zorgvuldigheid in te bouwen, omdat traceerbaarheid naar de verschillende uitvoeringsregels in de aanpak zit verwerkt;
* In timeboxes te kunnen werken. Dit levert vermindering van het projectrisico op.

Vanuit zijn expertise stelt Ordina voor de opdrachtgever in het volledige proces te begeleiden, de aansturing alsmede de projectuitvoering op zich nemen.

**Disclaimer**

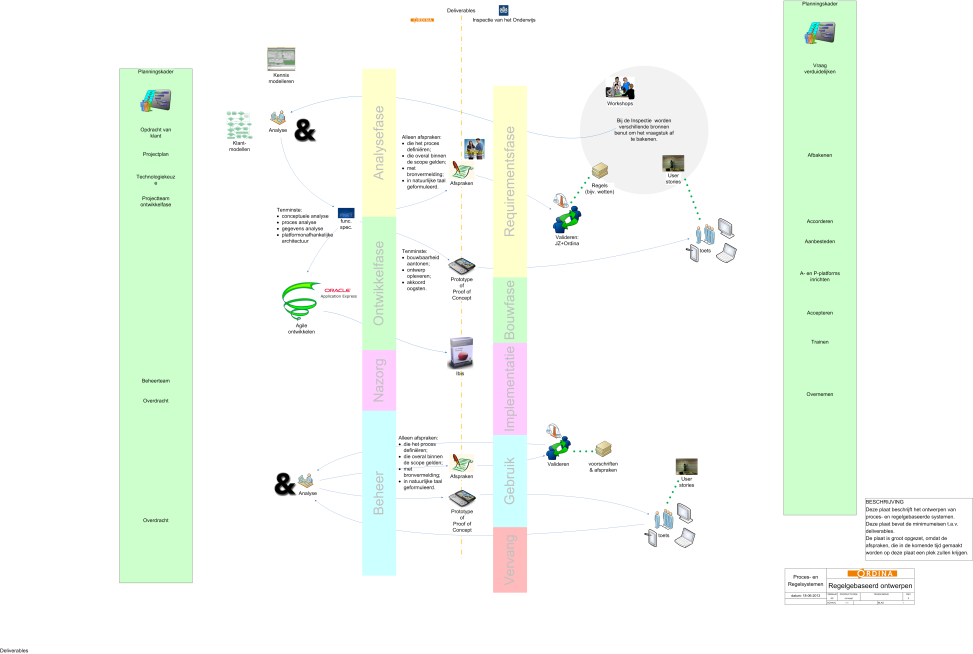
Dit voorstel is nog niet door de Inspectie getoetst of geaccordeerd. Het moet begrepen worden als een voorstel uitsluitend vanuit Ordina.

**Opmerking t.a.v. de fasering van oplossingrichting**

Om de gewenste integratie van de twee processen in IBIS te realiseren volgens gestelde kaders vanuit de opdrachtgever en de gekozen regelgebaseerde aanpak van Ordina zal de focus in eerste instantie liggen op het integreren van het sanctieproces in IBIS, waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de bestaande IBIS architectuur/implementatie. Kortom, configuratie wordt verkozen boven herbouwen, zoals gesteld in de randvoorwaarden van de opdracht.

## Aanpak en Fasering

Onderstaande figuur illustreert de aanpak.



Voor betere leesbaarheid is deze plaat in een groter formaat separaat toegevoegd.

Centraal staat de dialoog met de gebruikersgemeenschap. Dit betreft de afdeling Juridische Zaken. Vanwege de omvang van deze afdeling kan volstaan worden met een beperkt beslag op de tijd en inspanning van deze medewerkers. Naar verwachting zijn 9 gesprekken met in totaal 3 verschillende medewerkers voldoende. Om breder draagvlak te creëren is een tweetal workshops voorzien met meerdere deelnemers. De aanpak stelt cocreatie centraal: het bedrijfsproces is van de Inspectie, en Ordina zorgt voor de consistentie en bouwbaarheid van het resultaat.

In Ordina’s aanpak wordt gewerkt met prototypes, die gebruikers in staat stellen de werkvolgordes uit de praktijk te toetsen aan een werkend prototype. Ook dit maakt deel uit van cocreatie.

De voorgestelde fasering binnen deze aanpak wordt inde volgende paragrafen uiteengezet.

## Fase 1 - Zomer

In deze fase zal Ordina samen met de opdrachtgever alles klaarzetten wat nodig is om het najaar de sanctietrajecten in Ibis op te nemen en voor het eind van het jaar live te zijn.

#### Resultaten en deliverables in Fase 1- Zomer

Als eerste zal in deze fase in de projectaansturing en projectorganisatie ingericht worden en de business case door de Inspectie worden opgesteld.

In paragraaf 3.4 wordt nader beschreven welke invulling Ordina adviseert.

Voor de opdracht bij de Inspectie van het Onderwijs voorziet Ordina vanuit zijn aanpak de onderstaande deliverables:

1. Plan van Aanpak;
2. Functioneel/Technisch ontwerp informatievoorziening geïntegreerd sanctieproces
   * definitieve en volledige scope;
   * Vocabulaire: Functionele analyse. Resultaten PoC is startpunt;
   * Afhankelijkheidsmatrix (mapping: taak, rol en benodigde informatie (nc proces));
   * Proces en bijbehorende bedrijfsegels;
   * Bedrijfsregel representatievorm, Rulebook;
   * Solution architectuur;
3. Testplan;
   * Use Case model;

Onderstaande zijn geen deliverables van de aanpak van Ordina, maar zijn vereist voor de uitvoering en zullen daarom ook in deze fase ook opgeleverd worden:

1. Implementatieplan;
2. OTAP (Ontwikkel/Test/Acceptatie/Productie-straat) omgeving.

De projectmanager is hiervoor verantwoordelijk.

#### Overzicht activiteiten met deliverables

In deze paragraaf worden de activiteiten beschreven die tot de gewenste resultaten en deliverables leiden voor deze fase.

| Activiteiten | Reden/Inhoud | Deliverable |
| --- | --- | --- |
| Stuurgroep installeren | De stuurgroep houd toezicht op het project. De afspraken die gelden ten aanzien van de besturing van dit project worden op een rij gezet en als document opgeleverd aan de stuurgroep. Het opschrijven van deze afspraken kan vanaf 1 juli beginnen, en moet vóór de eerste stuurgroep zijn afgerond.  Voor details over de projectorganisatie en stuurgroep specifiek wordt verwezen naar paragraaf 3.4.2.1. |  |
| Projectorganisatie inrichten | De projectorganisatie bestaat uit projectmanager en uitvoerende teamleden. Deze zal zich in eerste instantie richten op het plan van aanpak voor de Zomer-fase. Het voorliggende voorstel kan gebruikt worden als plan van aanpak voor de zomer, maar niet nadat de Inspectie zelf haar inbreng erin verwerkt ziet. Deze aanpassingen kunnen vanaf 1 juli in een definitief Plan van Aanpak (PvA) worden verwerkt.  Aan het eind van de zomer wordt wederom een bijstelling gedaan op basis van detailinzichten die gedurende de zomer ontstaan ten aanzien van de najaarsfase. | 1 |
| Functioneel ontwerpen | Het werk vanuit de PoC aan het functioneel ontwerp wordt voortgezet in cocreatie met de Inspectie. Dit leidt tot een document, het functioneel ontwerp, wat aan het eind van de zomer gedragen moet zijn vanuit gebruikers en de leidraad zal zijn voor het najaar. Het bevat:   * Definitieve en volledige scope van de uitbreiding, een uitgewerkte lijst van te bouwen schermen/services in Ibis; * Validatie. In individuele gesprekken met 3 gemandateerde gebruikers wordt het ontwerp op zijn bruikbaarheid getoetst; * Vocabulaire; * Domeinmodel (conceptueel en technisch gegevensmodel); * Werkvoorbereiding. om de uitbreiding van Ibis uit te voeren worden werkpakketten gedefinieerd, die in het najaar worden uitgevoerd; * Vastlegging context, architectuur, processen regels. Definiëren en vastleggen van de context, om een eenduidig beeld te creëren van de applicatiearchitectuur, werkprocessen, en ondersteunende/relevante regels en implementatiewijze; * Regelstructuur. Hier wordt in het kader van de regelaanpak bepaald hoe regels vastgelegd moeten worden; * Solution architectuur. | 2 |
| Opstellen testplan en use-case | Aan de hand van het opgestelde functionele ontwerp worden de test scenario’s gedefinieerd. | 3 |
| Business case | Om helderheid te scheppen naar werknemers, zowel van toezicht als van handhaving, wordt de gang van zaken voor de implementatie in een korte notitie verwoord. Deze notitie is bedoeld voor communicatiedoeleinden binnen de Inspectie.Een afweging van de kosten en de baten wordt voorbereid ter besluitvorming in de eerste helft van September. | Inspectie van het Onderwijs. |
| Opstellen Implementatieplan | Om helderheid te scheppen naar werknemers, zowel van toezicht als van handhaving, wordt de gang van zaken voor de implementatie in een korte notitie verwoord. Deze notitie is bedoeld voor communicatiedoeleinden binnen de Inspectie. |  |
| Inrichten OTAP straat | Na de zomer-fase zal de realisatie starten. Hiervoor zal een OTAP straat van Ibis aanwezig moeten zijn. |  |

#### Betrokken rollen

Hieronder zijn alle te onderkennen rollen, volgens de gehanteerde methodiek opgesomd:

* Opdrachtgever;
* Stakeholders Inspectie, Sanctieproces en Beheer;
* Projectmanager;
* Procesdeskundigen;
* Materiedeskundige Sanctietraject;
* Informatie Architect/Analist;
* Materiedeskundige IBIS implementatie;
* Test manager;
* Testspecialist;
* Key-user;
* Software ontwikkelaar;
* Technisch Informatie Architect/Analist;

De projectmanager zal de juiste invulling van deze rollen verzorgen. Hierbij zal hij gebruik maken van de beschikbaar gestelde resources van Ordina en/of de Inspectie. Verschillende rollen kunnen in één persoon verenigd zijn.

#### Openstaande punten

Onderstaande onderwerpen zijn in dit voorstel nog niet belegd en worden gedurende de zomer fase behandeld:

* Enterprise Rule architectuur (incl. Regelarchitectuur);
* Procesmanagement Inspectie betrekken;
* Inspectieproces aansluiten op het te realiseren Sanctieproces;
* Sanctieproces Ibis aansluiten op Incident- en Problemmanagement processen;
* Technische beheers afhankelijkheden vastleggen en kortsluiten;
* Impact op bestaande rapportages;
* Impact bestaande architectuur van rapportages voor Inspectieproces;
* Wijzigingen op de technische-, functionele- en gebruikersdocumentatie.

## Fase 2 - Najaar

In deze fase zal de oplossing gerealiseerd worden. In het kort betekent dit dat een gefaseerde realisatie voor implementatie van het sanctietraject in IBIS. Allereerst worden de sanctietrajecten in Ibis toegevoegd. In tweede instantie wordt deze voorzien van de signaleringsfunctionaliteit in sanctietraject. De uiteindelijke uitwerking van deze fase is mede afhankelijk van de huidige transitie van IBIS. Deze zaken zullen in Fase 1 de vereiste aandacht krijgen in het verwachte vervolg van deze PoC.

## Organisatie

### Samenwerking

Het project zal in het kader van de benoemde cocreatie en time-box principes uitgevoerd worden door een zogenaamd Scrum team.

Per aangegeven fase zal de samenstelling wijzigen teenaanzien van het doel van iedere fase.

De eerder in dit hoofdstuk genoemde rollen zijn dan ook geen personen. De specialisten die Ordina zal inbrengen zullen verschillende rollen bekleden. Hetzelfde wordt verwacht voor de benodigde inzet vanuit de Inspectie. Het beoogde team zal in ieder geval bestaan uit een Ordina specialisten, een APEX ontwikkelaar en domein/materiedeskundigen vanuit de Inspectie en materiedeskundige Ibis;

### Projectorganisatie

Eén van de succesfactoren bij het uitvoeren van automatiseringsprojecten is het vormen van een goede projectorganisatie. Dit is noodzakelijk om de communicatie tijdens de projectwerkzaamheden zo optimaal mogelijk te laten zijn. In deze projectorganisatie dienen zowel beslissers, projectaansturing, key-users, domein specialisten en toekomstig gebruikers als ook de projectmedewerkers een plaats krijgen.

Uitgangspunt voor de projectorganisatie is een vlotte besluitvorming rond de beslismomenten, ter voorkoming van vertraging in de projectuitvoering en een gecontroleerd projectverloop.

De projectorganisatie voor het project zal bestaan uit een drietal entiteiten:

* De stuurgroep;
* De projectmanager;
* Het Scrum team (Ordina en Inspectie van het Onderwijs);

#### Stuurgroep

De stuurgroep wordt geformeerd op basis van Onderstaande organisatie.

Waarbij de Executive rol ingevuld zal worden vanuit de Inspectie. De rol van Senior Supplier zal Ordina invullen. De genoemde Senior User is een key-user of stakeholder voor het Sanctieproces.

Binnen het project zal gestuurd worden op basis van ‘Management by Exception’. Om goede partnership en sturing te behouden op het project zal de stuurgroep frequent treffen. De stuurgroep verleent het projectmandaat aan de projectmanager.

Ordina stelt de volgende invulling voor:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rol Stuurgroep | Persoon | Organisatie |
| Executive | Dion Kotterman | Inspectie van het Onderwijs |
| Senior Supplier | Richard van Tilborg | Ordina |
| Senior User | Jeroen Gribling | Inspectie van het Onderwijs |

De stuurgroep zal op inhoud van informatie worden voorzien door Stef Joosten van Ordina. Waarmee deze een vast onderdeel uitmaakt van de stuurgroep. Dit is echter niet in bovenstaande afbeelding opgenomen.

#### Projectmanager

De projectmanager wordt geleverd door Ordina. In het belang van efficiëntie zal de Inspectie binnen de eigen organisatie een verantwoordelijke moeten aanwijzen die als interne projectleider/ondersteuner zal fungeren.

#### Scrum Team

Het Scrum team zal in ieder geval bestaan uit de volgende rollen (alleen specifieke aanvulling op eerdere paragrafen):

* Scrum master;
* Domein Experts vanuit de Inspectie en regelspecialisten van Ordina;
* Product owner: Inspectie (soms de Domein expert). De medewerker met inhoudelijke kennis van zaken en mandaat.

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de rollen en verwachtingen zoals deze binnen het project onderkend worden:

|  |  |
| --- | --- |
| Rollen | Beschrijving |
| Stuurgroep | Verantwoordelijk voor het verstrekken van het projectmandaat |
| Ordina Projectmanager | Verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van het project |
| Ordina Scrum master | De Scrum Master begeleidt het team om zijn doelstellingen te halen en draagt zorg voor het volgen van het beoogde proces. Deze rol zal voor deze opdracht door de Projectmanager Ordina ingevuld worden. |
| Ordina specialisten | Verantwoordelijk voor het ontwerpen van de oplossing en validatie bij de Inspectie. |
| Inspectie procuct owner | Verantwoordelijk voor het prioriteren van de functionaliteiten. Kennisbron voor het Scrum team.. |

### Projectlocatie

Het project wordt uitgevoerd vanuit de locatie Ordina-Apeldoorn. Vanwege de cocreatie zullen de betrokkenen intensief contact hebben met de Inspectie. Daarom is een pied-à-terre in de Meern nodig, waar het team een eigen plek heeft op Park Voorn.

### Projectoverleg

De volgende overlegvormen worden voorgesteld:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Overleg | Aanwezig Inspectie | Aanwezig Ordina | Frequentie | Doel |
| Strategisch / Tactisch | Executive | Senior supplier, Projectmanager | 4 Wekelijks | Monitoren voortgang / samenwerking / verwachtingen  Doornemen komende planning  Indien benodigd bijsturen  Escalatiemogelijkheid |
| Operationeel | Projectmanager | Projectmanager | tweewWekelijks | Statusupdate van traject  Doornemen komende planning  Borgen van benodigdheden voor komende week |

## Planning en doorloooptijden

De wens van de inspectie van het onderwijs is om op korte termijn inzicht te hebben in de haalbaarheid en oplossingsrichting. Besloten is de fasering met bijbehorende activiteiten, in dit hoofdstuk beschreven, hierbij te gebruiken.

De volgende tijdslijnen zijn hierop van toepassing:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Juli | Augustus | September | | Oktober | November | december |
| Fase1 – Zomer |  | | | | | | |
| (analyse) | Ontwerp:  Team Ordina:  - 1 project-mgr  - 2 regelspecialisten  Team JZ:  - 2 medewerkers  Team Ibis:  - 1 applicatiearchitect | | |  | | | |
| Fase 2- Najaar |  | | | | | | |
| (sanctietraject) |  | | | Realisatie 1:  1 project-mgr.  2 regelspecialisten  1 generatorspecialist  1 change mgr.  1 interfacebouwer. | |  | |
| (signalering) |  | | | | | Realisatie 1:  1 project-mgr.  1 regelspecialist  1 generator-specialist  1 change mgr.  1 interface-bouwer. | uitloop |

## Urenbegroting Ordina

Voor hetgeen in dit voorstel beschreven is, wordt in onderstaande tabel het verwachte aantal uren voor de inzet van Ordina, voor het realiseren van project, uiteengezet.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Inzet Ordina | Juli | Augustus | September | Oktober | November | december | Totaal (uren) |
| Han Joosten | 184 | 56 | 168 | 184 | 168 | 160 | 920 |
| Richard ter Mors | 120 | 80 | 168 | 184 | 168 | 160 | 880 |
| Stefan Hersbach | 120 | 120 | 168 | 184 | 168 | 160 | 920 |
| Stef Joosten | 80 | 80 | 80 | 80 | 80 | 80 | 480 |
| **Totaal (uren)** | 504 | 336 | 584 | 632 | 584 | 560 | **3200** |

# Conclusies en Aanbevelingen

Onderdeel van dit voorstel is:

* Een functionele specificatie van sanctietrajecten (separate bijlage). Op het moment van verschijnen moet deze nog worden getoetst met betrokkenen van de Inspectie en Juridische Zaken in het bijzonder. Dit zal in de zomer plaatsvinden.
* De presentatie van de PoC op 1 juli.

Ordina concludeert dat de gevraagde aanpassing aan Ibis mogelijk is en stelt voor om:

1. Gedurende de zomer 2013 de voorbereidingen te treffen die nodig zijn om sanctietrajecten in Ibis in te vlechten:
   1. Een business case, die beantwoordt wat kosten en baten zijn van deze operatie
   2. Een uitwerking van dit voorstel tot op het concreetheidniveau van taken, waarbij o.a. de te maken schermen en de signaleringsfunctionaliteit zijn meegenomen;
   3. Een voorstel hoe incidentele en periodieke aanpassingen van regels met korte doorlooptijden kunnen worden doorgevoerd in Ibis.
2. In het najaar 2013 sanctietrajecten in Ibis operationeel te maken, en de nieuwe signaleringsfunctionaliteit te activeren.

1. Deze probleemstelling is grotendeels afkomstig uit de tekst van de uitdaging, samensgesteld door de Inspectie. [↑](#footnote-ref-1)
2. Functionele Specificatie Sanctietrajecten, Ordina, 1 juli 2013. [↑](#footnote-ref-2)
3. Deze verwachting is gebaseerd op de prototypes van “Sanctionering”, die tijdens de PoC zijn gemaakt. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ampersand is een aanpak voor regelgebaseerd ontwerpen, die Ordina in dit traject heeft gebruikt voor de onderbouwing van dit voorstel. [↑](#footnote-ref-4)
5. De werkwijze die de Inspectie gedurende de PoC heeft meegemaakt, is kenmerkend voor de manier waarop het team requirements verzamelt. Deze werkwijze wordt in een eventueel vervolg voortgezet om medewerkers “mee te nemen” in het samen creëren van de oplossing. [↑](#footnote-ref-5)
6. Bedrijfsregels zijn gedefinieerd in het Business Rules Manifesto (<http://www.businessrulesgroup.org/brmanifesto.htm>) als requirements door en voor de business. [↑](#footnote-ref-6)