

Vergaderjaar 2003–2004

24 724

Studiefinanciering

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2004

1. Inleiding, algemene conclusies en leeswijzer

Hierbij bied ik u het rapport aan van de tweede evaluatie verzelfstandiging IB-Groep, die Cap Gemini Ernst & Young (CGEY) in mijn opdracht heeft uitgevoerd¹. De IB-Groep is per 1 januari 1994 bij Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank (WVI) verzelfstandigd tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. In artikel 36 van deze wet is bepaald dat de minister binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van de wet, en vervolgens telkens na 5 jaar, aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Het eerste verslag van de wettelijke evaluatie van de WVI, die de periode 1994–1997 betraf en is uitgevoerd door VB Deloitte & Touche, is u tezamen met een beleidsreactie van de minister per brief d.d. 13 juli 1999 (Kamerstukken II 24 724, nr. 35) toegestuurd.

Het evaluatierapport van CGEY over de periode 1998–2002 «Het resultaat telt» geeft een positief beeld van de verzelfstandiging van de IB-Groep. De algemene conclusies van de onderzoekers luiden:

De IB-Groep heeft zich gedurende de tweede evaluatieperiode (1998–2002) verder ontwikkeld tot een goed functionerend zelfstandig bestuursorgaan. Het positieve oordeel naar aanleiding van het eerste evaluatieonderzoek (1994–1997) over de keuze om de Informatiseringsbank in 1994 te verzelfstandigen is onverminderd van kracht. Er is door ons geen aanleiding gevonden een wijziging van de vormgeving als ZBO voor te stellen.

Ten behoeve van de tweede evaluatie van de WVI is onderzocht in hoeverre de in deze wet geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd. Deze hebben betrekking op de bestuurlijke relatie tussen de minister van OCW en de IB-Groep, de doelmatigheid van de organisatie, de beheersmatige armslag en tot slot een onverstoorde uitvoering van de wettelijke

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

taken. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de dienstverlening en naar de ontwikkelingen op het gebied van publieke verantwoording.

Wij zijn van oordeel dat op elk van de onderzochte terreinen belangrijke vooruitgang is geboekt. In het bijzonder het kwaliteitsdenken is binnen de IB-Groep sterk verankerd, terwijl de organisatie vooroploopt op het terrein van publieke verantwoording. Een aandachtspunt betreft het doelmatigheidsvraagstuk. Alhoewel de IB-Groep ten opzichte van andere uitvoeringsorganisaties een groot aantal belangrijke primaire processen kostenefficiënt uitvoert, zijn additionele instrumenten noodzakelijk om inzicht te krijgen in de samenhang van deze processen en de wijze waarop en intensiteit waarmee zij aan de diverse producten verbonden zijn. (pagina 5 evaluatierapport).

In deze brief ga ik in paragraaf 2 op de eerste plaats in op de achtergronden en de hoofdlijnen van de evaluatie en op de ontwikkelingen in de evaluatieperiode. Vervolgens komen in paragraaf 3 de conclusies en aanbevelingen op de onderscheiden aspecten uit het rapport aan de orde, waarbij ik u mijn reactie daarop aangeef. Het betreft met name: aanpassingen van de WVI; ministeriële sturing en toezicht; beheersmatige armslag; doelmatigheid; kwaliteit van de dienstverlening. Tenslotte komt het verdere traject, met name het lopende wijzigingsvoorstel WVI, aan de orde in paragraaf 4.

2. Achtergronden en hoofdlijnen van de verzelfstandigingsevaluatie IB-Groep

In april 2003 heb ik Cap Gemini Ernst & Young opdracht gegeven om de tweede evaluatie uit te voeren. Naast het doen van bronnenonderzoek heeft CGEY gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de IB-Groep, de Raad van Toezicht van de IB-Groep, het ministerie van OCW en het onderwijsveld. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, waarin vertegenwoordigers van OCW, de IB-Groep, de Raad van Toezicht van de IB-Groep en de directeur van de RDW als extern deskundige zitting hadden. De taak van de begeleidingscommissie bestond uit het vaststellen van het Plan van Aanpak en de onderzoeksopdracht, de keuze van het onderzoeksbureau en het beoordelen van de eindrapportage in conceptvorm op juistheid, volledigheid en onafhankelijkheid.

In overleg met de IB-Groep heb ik ervoor gekozen het Plan van Aanpak voor de eerste evaluatie, die vijf jaar geleden heeft plaatsgevonden, als uitgangspunt te nemen. Daarnaast is in de opdracht opgenomen dat het onderzoek dient voort te bouwen op ervaringen en resultaten uit de eerste evaluatie, zoals neergelegd in het rapport van VB/Deloitte & Touche d.d. 12 april 1999.

In het rapport heeft CGEY eerst de ontwikkelingen beschreven die zich gedurende de evaluatieperiode hebben voorgedaan. Dit betreft zowel ontwikkelingen in de externe omgeving als ontwikkelingen binnen de IB-Groep. Samenvattend stellen de onderzoekers:

Gedurende de onderhavige evaluatieperiode hebben zich ontwikkelingen in de externe omgeving van de IB-Groep voorgedaan die door de organisatie zelf op opvallende wijze worden weerspiegeld. In die omgeving valt een omslag te constateren in het denken over verzelfstandiging, marktwerking, de ondernemende overheid, markt & overheid en het denken in termen van kwaliteit en resultaat. Tegelijkertijd heeft de IB-Groep zich ontwikkeld van een organisatie met ambities om tot uitbreiding van haar

dienstverlening aan derden te komen («het paard met ingehouden teugels») tot een organisatie die zich richt op excellente uitvoering van haar wettelijke taken en als zodanig het resultaat vooropstelt («het resultaat telt»). (pag. 5 en 29)

In het kader van door de onderzoekers genoemde ontwikkelingen is op de eerste plaats de focus op wettelijke taken te noemen. Daarnaast zijn als belangrijke ontwikkelingen te noemen: het jaarlijks met de hoofddirecteur te sluiten prestatiecontract; het Toezichtskader voor de Raad van Toezicht IB-Groep; het Kwaliteitshandvest; het Handvest Publieke Verantwoording; de benchmark Uitvoeringsorganisaties en tenslotte de invoering van het INK-managementmodel. Deze komen in de volgende paragrafen aan de orde.

Vervolgens concluderen de onderzoekers:

(...) Als onderdeel van deze ontwikkeling is werk gemaakt van het doorvoeren van de verbetervoorstellen zoals die naar aanleiding van de eerste evaluatie zijn gedaan. Over het algemeen kan worden gesteld dat dit voor het merendeel van de verbetervoorstellen adequaat is gebeurd. Uitzonderingen vormen de aanbevelingen met betrekking tot het vaststellen van de jaarrekening, het verbeteren van de financiële administratie en de projectadministratie en de doelmatigheid, waarop slechts ten dele voortgang is geboekt. Voorts is het spijtig dat de voorgenomen aanpassing van de WVI niet haar beslag heeft gekregen. Hierdoor zijn diverse verbetervoorstellen weliswaar doorgevoerd, maar ontbreekt hiervoor de wettelijke grondslag. (pagina 5, 6 en 29)

CGEY is in zijn onderzoek nagegaan wat er is gebeurd met de aanbevelingen van VB Deloitte & Touche naar aanleiding van de eerste evaluatie. Daarbij kan worden opgemerkt dat de aanbeveling van CGEY om alsnog te komen tot de naar aanleiding van de eerste evaluatie voorgenomen wijzigingen in de WVI ook geheel in mijn bedoeling ligt. Op dit moment ligt in dat kader een wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank in verband met de evaluatie van die wet bij u voor (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 250). Voor de inhoudelijke aspecten hiervan verwijs ik u naar paragraaf 3, «Aanpassingen WVI».

Ten aanzien van de procedure van vaststelling van de jaarrekening kan ik melden dat in het thans voorliggende wijzigingsvoorstel WVI is voorzien in goedkeuring van de jaarrekening door de minister. Het verbeteren van de financiële administratie en de projectadministratie tenslotte is een proces dat in gang is gezet, maar nog verdere ontwikkeling behoeft. Dit gaat hand in hand met de ontwikkeling van een kostprijsmodel per product. Dit kostprijsmodel moet tevens meer inzicht geven in de doelmatigheidsontwikkeling. Inhoudelijk komt dit nader aan de orde in de paragraaf «Doelmatigheid».

3. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen per aspect eerst de conclusies aan de orde, die cursief zijn weergegeven en waarop ik in een aantal gevallen direct mijn reactie geef. Vervolgens komen opeenvolgend de aanbevelingen aan de orde, die met opsommingsteken en cursief zijn weergegeven. Direct daarop geef ik aan op welke wijze ik gevolg zal geven aan de aanbeveling.

Aanpassingen WVI

Conclusies:

Uitzonderingen vormen de aanbevelingen met betrekking tot het vaststellen van de jaarrekening, Voorts is het spijtig dat de voorgenomen aanpassing van de WVI niet haar beslag heeft gekregen. Hierdoor zijn diverse verbetervoorstellen weliswaar doorgevoerd, maar ontbreekt hiervoor de wettelijke grondslag. (pag. 6 en 29)

In de meeste van de aanbevelingen uit de eerste evaluatie is, voor zover deze bij wet geregeld moesten worden, waar mogelijk op andere manieren voorzien. Reden hiervoor is dat de toenmalige minister van OCW het wetsvoorstel tot wijziging van de WVI in verband met de evaluatie van die wet destijds heeft ingetrokken. De onderzoekers stellen hierover: Wij zijn van oordeel dat de minister terecht heeft gehandeld waar hij geen ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de IB-Groep heeft willen dragen. Het is spijtig dat dit ten koste is gegaan van de voorgenomen wetswijziging WVI. Diverse verbetervoorstellen zijn weliswaar op andere wijze vastgelegd, maar hiervoor ontbreekt de wettelijke grondslag. Dit kan met het thans in procedure zijnde wijzigingsvoorstel van de WVI alsnog worden rechtgezet. (pag. 6 en 41).

Zoals de onderzoekers in het rapport aangeven ligt er momenteel een nieuw wijzigingsvoorstel WVI bij u voor.

Voor de tussenliggende periode, waarin de gewenste wijzigingen nog niet bij wet geregeld zijn, is middels het Toezichtskader voor de Raad van Toezicht IB-Groep en het prestatiecontract gevolg gegeven aan aanbevelingen uit de eerste evaluatie. Met name de wens om de goedkeuring van de jaarrekening bij de minister te beleggen bleek echter niet anders mogelijk dan met wijziging van de WVI. Naast genoemde goedkeuring van de jaarrekening door de minister was het, zonder wijziging van de WVI, tevens niet mogelijk het leenverbod voor de IB-Groep op te heffen.

Aanbevelingen:

- Kom alsnog tot de naar aanleiding van de eerste evaluatie voorgenomen wijzigingen in de WVI, zodat de relevante verbetervoorstellen een juridische basis krijgen.

Zoals ik bovenstaand heb aangegeven ligt in dat kader een wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank in verband met de evaluatie van die wet bij u voor (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 250)

- *Pas de procedure van de jaarrekening aan, zodat de hoofddirectie de jaarrekening opstelt, de Raad van Toezicht de jaarrekening vaststelt en tot slot de minister zijn instemming verleent.*

In de momenteel bij u in behandeling zijnde wijziging van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank, waarnaar ik al eerder verwezen heb, is dit opgenomen. Hiertoe zijn artikel 8, vierde lid onderdeel d en artikel 12, eerste lid, vervangen. Wanneer de wet in die zin is aangepast betekent dit dat de Raad, door het vaststellen van de jaarrekening, de hoofddirecteur decharge verleent over het gevoerde beleid. Vervolgens geeft de minister met het verlenen van zijn instemming decharge op het toezicht door de Raad. Na invoering van de wetswijziging is het, als gevolg van het werken met de enigszins gekunstelde tussentijdse oplossing in het Toezichtskader voor de Raad van Toezicht IB-Groep, nodig ook het Toezichtskader op dit punt aan te passen.

- Bied de IB-Groep alsnog de mogelijkheid om gebruik te maken van de

leenfaciliteit bij 's Rijks schatkist door het opheffen van het leenverbod zoals dat in de WVI is opgenomen.

Om het de IB-Groep mogelijk te maken gebruik te maken van genoemde leenfaciliteit is het in eerste instantie nodig dat de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 d.d. 4 september 2003 (Staatsblad 2003, nr. 372) in werking treedt. De voorziene datum voor de inwerkingtreding is 1 april 2004. Hierin wordt geregeld dat rechtspersonen met een wettelijke taak – zoals de IB-Groep –, mits aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, hun liquide middelen bij het Rijk aanhouden. Tevens wordt in de gewijzigde Comptabiliteitswet de mogelijkheid gecreëerd om ten behoeve van financiering van investeringen onder voorwaarden leningen te verkrijgen bij de Minister van Financiën. Vervolgens is in het eerder genoemde huidige wijzigingsvoorstel WVI de mogelijkheid voor de IB-Groep om te lenen bij 's Rijks schatkist geregeld, echter niet dan nadat de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 in werking treedt. Indien beide voorliggende wetswijzigingen geëffectueerd zijn is daarmee tevens gevolg gegeven aan een aanbeveling uit de eerste evaluatie.

Ministeriële sturing en toezicht

Conclusies:

(...) Gedurende de evaluatieperiode is de bestuurlijke relatie tussen de minister van OCW en de IB-Groep verder tot wasdom gekomen. (...) Naar aanleiding van deze discussie is gekomen tot een nadere precisering van de verantwoordelijkheidsverdeling en een aanscherping van de planning- en controlcyclus. Het belangrijkste onderdeel daarvan is de ontwikkeling van een prestatiecontract tussen het ministerie van OCW en de IB-Groep, waarmee de IB-Groep primair wordt aangestuurd op resultaten, en daarnaast de totstandkoming van een toezichtskader voor de Raad van Toezicht. Dit heeft geleid tot duidelijke afspraken en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

(...) Het merendeel van de aanbevelingen inzake ministeriële sturing en toezicht uit het eerste evaluatieonderzoek is overgenomen en doorgevoerd. Hiermee is het instrumentarium voor sturing, verantwoording en toezicht verbeterd, zowel in zijn vormgeving als in zijn werking. (...) (pag. 6 en 40–41)

Op grond van de conclusies van CGEY constateer ik dat er met de invoering van een prestatiecontract en met de inwerkingtreding van het toezichtskader voor de Raad van Toezicht IB-Groep geen (organisatorische) wijzigingen nodig zijn in de bestaande structuur waarin minister, Raad van Toezicht en hoofddirectie opereren.

Vanuit de nieuwe besturingsfilosofie van OCW en VBTB komt de integrale verantwoordelijkheid van de beleidsdirecteur voor zijn beleidsprogramma centraal te staan, inclusief financiën (programmamiddelen én apparaatskosten) en uitvoering. Dientengevolge zullen de rollen van opdrachtgever en eigenaar zich verder uit (moeten) kristalliseren. Alhoewel deze ontwikkeling als zodanig is voorgeschreven, achten wij het van groot belang dat de thans bestaande structuur van één interface richting de IB-Groep wordt gehandhaafd en dat er sprake is van één prestatiecontract. Gegeven de gekozen besturingsfilosofie en de voorschriften vanuit VBTB is het denkbaar dat dit prestatiecontract uit diverse deelcontracten gaat bestaan, waarover separaat met de diverse opdrachtgevers wordt onderhandeld. Ook dan zal ons inziens de (p)SG, namens de minister en ondersteund door de daartoe ingestelde interface, als primair aanspreekpunt voor de hoofddirectie van de IB-Groep optreden. (pagina 6 en 41)

Aanbevelingen:

Kom binnen het ministerie van OCW tot verdere uitontwikkeling van de rollen van opdrachtgever en eigenaar, maar handhaaf één prestatiecontract en één interface richting de IB-Groep.

Het is een recente, rijksbrede ontwikkeling dat op grond van regelgeving in het kader van VBTB kosten per beleidsartikel inzichtelijk gemaakt dienen te worden. Als gevolg van de dientengevolge gewijzigde besturingsfilosofie zijn er binnen het ministerie twee rollen te onderscheiden, te weten de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol. Voor 2004 is inmiddels één prestatiecontract gesloten tussen de secretaris-generaal en de hoofddirecteur van de IB-Groep, waarvan de onderling gemaakte afspraken, die met de directeuren van de beleidsdirecties als opdrachtgevers zijn gemaakt, als bijlage deel uitmaken.

Beheersmatige armslag

Conclusies:

De beheersmatige armslag van de IB-Groep is gedurende de onderhavige evaluatieperiode toegenomen wat betreft de interne sturing en het financieel beheer en afgenomen wat betreft het werken voor derden. Wij achten dat een gunstige ontwikkeling.

(...) Met het prestatiecontract wordt mede invulling gegeven aan de resultaatgerichte werkwijze van de huidige hoofddirectie. Het afrekenen op eindresultaat geeft de IB-groep de beheersmatige armslag die zij nodig heeft voor optimalisatie van de interne bedrijfsvoering.

Ten aanzien van het financieel beheer is gestreefd naar het vergroten van de financiële beslissingsruimte voor de IB-Groep. Men is hierin ten dele geslaagd. Het voornemen om in de onderhavige evaluatieperiode het leenverbod van de IB-Groep op te heffen is met het intrekken van het wetwijzigingsvoorstel WVI niet gerealiseerd. Ook de totstandkoming van een integraal meerjarenbudget is achterwege gebleven (...). Wij achten dit een verstandige keuze. Integrale meerjarenfinanciering dient ons inziens echter wel het streefbeeld te zijn.

In de onderhavige evaluatieperiode is het werken voor derden sterk afgenomen, zowel feitelijk als in termen van ambities.(...) Het gevolg is dat de IB-Groep zich is gaan toespitsen op de uitvoering van haar wettelijke taken. Dit is het functioneren van de organisatie en de bestuurlijke relatie met het departement ten goede gekomen. (...) Wij zijn van oordeel dat de IB-Groep zich ook de komende jaren primair op de verdere optimalisatie van de uitvoering van haar wettelijke taken moet richten, met inachtneming van de noodzaak om zich in termen van mensen, processen en systemen continu te blijven ontwikkelen. (...) (pagina 7 en 47-48).

Aanbevelingen:

- Werk toe naar een integrale meerjarenfinanciering op basis van een onderbouwde schatting van de structureel benodigde verandercapaciteit. Dit kan gradueel gebeuren door het aandeel van de structureel beschikbare bodemfinanciering in de totale financiering over de jaren te doen laten toenemen.

Bij het stopzetten van het project Herontwerp is besloten tot een gefaseerde invoering van integrale (meerjaren)financiering om de benodigde vernieuwing van verouderde systemen te waarborgen. Momenteel wordt tweemaal per jaar een audit uitgevoerd op de systeemontwikkelingsagenda, die zowel gericht is op de adequaatheid van de systeemontwikkelingsagenda als op sturing erop en rapportage erover.

- Handhaaf ook de komende jaren de focus op de uitvoering van de wettelijke en aangewezen taken.

Directe aanleiding destijds voor het stopzetten van bestaande neven-activiteiten was de discussie rond het stopzetten van het project Herontwerp. Vervolgens is een toetsingskader niet-wettelijke activiteiten IB-Groep ontwikkeld, waarin onder meer gesteld is dat de activiteiten dienen te voldoen aan het toetsingskader van het toenmalige wetsontwerp «Markt en overheid». Alle bestaande niet-wettelijke activiteiten, waarvan de uitvoering van de OV-studentenkaart de belangrijkste is, zijn in 2001 hieraan getoetst. Het toetsingskader niet-wettelijke activiteiten IB-Groep maakt het bovendien slechts onder stringente voorwaarden mogelijk nieuwe niet-wettelijke activiteiten te starten. Daarnaast is in het prestatiecontract opgenomen dat, indien de nieuwe taak voldoet aan het toetsingskader, de minister zijn voorgenomen besluit eerst voorlegt aan de Tweede Kamer. Overigens geldt ook voor het oprichten van of deelnemen door de IB-Groep in andere rechtspersonen specifieke regelgeving.

Doelmatigheid

Conclusies:

Het ministerie van OCW en de IB-Groep hebben in de onderhavige evaluatieperiode beperkt invulling gegeven aan de aanbeveling uit de eerste evaluatie om ten behoeve van een volgende evaluatie vast te stellen op welke aspecten van doelmatigheid het functioneren van de IB-Groep moet worden beoordeeld en welke doelstellingen of criteria de basis voor de oordeelsvorming moeten vormen. Meer in het algemeen is men onvoldoende in staat gebleken om de ontwikkeling van de doelmatigheid van de organisatie zichtbaar te maken. In lijn met de eerste evaluatie is op grond van de budgetreeksen onderzocht (...) Het opvangen van de opgelegde budgetkortingen in combinatie met een over de gehele periode 1998–2002 gezien positief resultaat leidt tot de conclusie dat de IB-Groep in termen van economy doelmatiger is gaan werken.

(...) Procesbenchmarking alleen is echter een te beperkte benadering van het doelmatigheidsvraagstuk. Zij spreekt zich niet uit over de samenhang van deze processen en de wijze waarop en intensiteit waarmee deze aan de diverse producten verbonden zijn. Hiertoe zijn andere instrumenten, zoals een kostprijsmodel, noodzakelijk.

De voorgenomen ontwikkeling van het kostprijsmodel is in de onderhavige evaluatieperiode onvoldoende uit de verf gekomen. Het ontwikkelde basismodel biedt weliswaar inzicht in de toerekening van kosten naar de diverse processen, maar leidt niet tot inzicht in de kostprijzen voor diverse producten. (...) Het is daarom van belang om in 2004 tot de verdere ontwikkeling van een volwaardig kostprijsmodel te komen, dat informatie biedt over de integrale kostprijs per product. (...) De meerwaarde van dit kostprijsmodel is niet zozeer om tot een budgetberekening in termen van prijs maal productie ($p \cdot q$) te komen, als wel om de kosten per product in de tijd te monitoren. Dit levert informatie op over de doelmatigheid van de IB-Groep (doelmatigheid van de organisatie) alsmede over de doelmatigheid van de diverse wettelijke taken die zij uitvoert (doelmatigheid van het beleid).

De Raad van Toezicht heeft aangegeven zich geen oordeel te kunnen vormen over de doelmatigheid en doeltreffendheid waarop de door de minister aan de IB-Groep beschikbaar gestelde middelen zijn ingezet (...). (pag. 8 en 57–58) *Aanbevelingen:*

- Handhaaf het benchmarkonderzoek in de komende jaren. Het is daarbij wenselijk om de groep van deelnemers en de te meten indicatoren zo constant mogelijk te houden, zodat ook oordeelsvorming in een tijdsdynamisch perspectief mogelijk wordt.

Nadat de benchmark, na een toezegging aan de Tweede Kamer als gevolg van het stopzetten van Herontwerp, tot twee maal toe door de minister van OCW geïnitieerd is, hebben de benchmarkpartners van de laatst

gehouden benchmark Uitvoeringsorganisaties 2002, in samenwerking met het ministerie van BZK het initiatief overgenomen. Het advies van CGEY is om de groep van deelnemers en de te meten indicatoren zo constant mogelijk te houden; het is de bedoeling van het nieuwe samenwerkingsverband dat het aantal partners wordt uitgebreid, waarbij het de intentie is de gehanteerde indicatoren te handhaven en/of uit te breiden. Omdat de benchmark een belangrijk instrument is om de doelmatigheid van de IB-Groep te beoordelen, zullen de benchmarkresultaten een belangrijk onderdeel vormen van de rapportages van de doelmatigheidsontwikkeling.

- Kom tot de verdere ontwikkeling van een volwaardig kostprijsmodel in 2004, dat informatie biedt over de integrale kostprijs per product. Bij het definiëren van de producten, waarvan de kosten per eenheid zichtbaar zullen worden gemaakt, dienen de opdrachtgevers nauw te worden betrokken.

Momenteel is er een kostenverdeelmodel, dat toerekening van kosten mogelijk maakt naar processen. Er zijn in het prestatiecontract 2004 afspraken gemaakt voor verdere ontwikkeling van het kostprijsmodel om onder andere een kostentoe rekening mogelijk te maken naar wettelijke en niet-wettelijke taken, naar opdrachtgevendende directies en daarbinnen naar producten en wetten. Daarnaast dient het verder ontwikkelde kostprijsmodel voor volgende jaren als referentiekader te kunnen dienen bij budgettoekenning, het dient inzicht in efficiency en doelmatigheid op basis van financiële kengetallen te geven en tenslotte gehanteerd te worden bij de bepaling van kosten van uitvoeringstoetsen. In het kader van nadere invulling van de opdrachtgeversrol, genoemd onder «Ministeriële sturing en toezicht», vindt allereerst een gezamenlijke nadere definiëring plaats van de producten waarop het te ontwikkelen kostprijsmodel zich zal richten.

- De Raad van Toezicht dient zich overeenkomstig het toezichtskader uit te spreken over de doelmatigheid en doeltreffendheid waarop de door de minister aan de IB-Groep beschikbaar gestelde middelen het afgelopen jaar zijn ingezet. Onder «doelmatigheid» wordt tevens «financiële doelmatigheid» verstaan.

De Raad van Toezicht heeft zich in de najaarsrapportage 2003 voor het eerst uitgelaten over de doelmatigheid van de IB-Groep. In de voorjaarsrapportage 2004 baseert de Raad zich in zijn uitspraken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van de aan de IB-Groep beschikbaar gestelde middelen – conform afspraak tijdens het najaarsoverleg 2003 – op de wettelijke evaluaties, op de benchmark Uitvoeringsorganisaties 2002 en op een eerste exercitie op basis van het kostprijsmodel van de IB-Groep. De Raad wordt hiermee in staat gesteld een uitspraak te doen over de doelmatigheidsontwikkeling. Daarnaast spelen bij de uitspraak van de Raad over de doelmatigheid het jaarverslag en de accountantsverklaring daarover een rol. Met de verdere ontwikkeling van het kostprijsmodel wordt metertijd het inzicht in de financiële doelmatigheid vergroot. Afsproken is dat de hoofddirecteur met ingang van 2004 zowel de Raad als de minister van OCW viermaandelijks in de vorm van een rapportage informatie verschaft over de realisatie en de kwaliteit van de uitvoering, zoals deze in het prestatiecontract overeengekomen zijn. Deze informatie heeft onder meer betrekking op de budgetontwikkelingen en op de ontwikkeling van de doelmatigheid, op basis van het kostprijsmodel.

Kwaliteit van de dienstverlening

Conclusies:

Het kwaliteitsdenken is binnen de IB-Groep sterk verankerd. Met behulp van het INK-managementmodel richt de organisatie zich consequent op mogelijke verbeteringen. () kan worden geconcludeerd dat de IB-Groep in de onderhavige periode in termen van kwaliteit een positieve ontwikkeling heeft gekend. () Een eerste aandachtspunt ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening betreft het aanhoudende verschil tussen de feitelijke kwaliteitsprestaties en de kwaliteitsbeleving bij de klant. Het vanuit het verleden opgebouwde imago speelt de IB-Groep onverkort parten.

Als tweede aandachtspunt merken wij op dat de IB-Groep weliswaar over een uitgebreid instrumentarium ten behoeve van het kwaliteitsmanagement beschikt, maar dat publieke verantwoording hierover zich tot het jaarverslag, een beperkte publicatie op het internet en – sedert 2003 – openbaarmaking van het IB-Groep benchmarkrapport beperkt. Daarmee doet de organisatie zichzelf tekort.

Tot slot wijzen wij op de signalen die vanuit het onderwijsveld worden gegeven dat de IB-Groep zich meer als ketenpartner zou moeten opstellen. Aangezien dit een expliciete doelstelling van de IB-Groep is, is meer aandacht voor deze rol gewenst. (pag. 9 en 69)

Het belang van deze omslag in ambitie voor de prestaties van de IB-Groep en voor de relatie tussen het ministerie van OCW en de IB-Groep is groot. De lang geopperde hypothese dat hybridisering – het opzoeken van de tucht van de markt en verbreden van het aantal opdrachtgevers – noodzakelijk is voor het verbeteren van de kwaliteit en de doelmatigheid van de organisatie lijkt zeker wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening gefalsificeerd. (pagina 5 en 29).

CGEY constateert derhalve dat de kwaliteit van de dienstverlening in de evaluatieperiode een positieve ontwikkeling heeft gehad en beoordeelt deze positief. Ook uit de in 2003 gepubliceerde benchmark Uitvoeringsorganisaties blijkt dat de klantgerichtheid goed is. Dit heeft geleid tot een hogere klanttevredenheid in 2003. De waardering van de dienstverlening van de IB-Groep door haar klanten is zelfs beduidend hoger dan bij andere overheidsorganisaties. Ik volg de ontwikkelingen op dit gebied en maak hierover afspraken in het jaarlijks af te sluiten prestatiecontract.

De al eerder onder «Doelmatigheid» genoemde benchmark Uitvoeringsorganisaties, die inmiddels is overgegaan in de zogenoemde «Rijksbrede benchmark», wordt zowel door de benchmarkpartners als door het kabinet (Kamerstukken II 2003–2004, 29 200 VII, nr. 39) vooral gezien als een instrument in een leerproces om de bedrijfsvoering op een hoger niveau te brengen en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Benchmarking vindt plaats aan de hand van het INK-managementmodel, dat tijdens de evaluatieperiode door de IB-Groep is ingevoerd. Benchmarking draagt daarmee in grote mate bij tot het denken in termen van kwaliteit en resultaat.

Naast het hier door CGEY genoemde INK-managementmodel en de benchmark zijn andere kwaliteitsinstrumenten te noemen. Al eerder is het prestatiecontract genoemd, waarin normen worden gesteld aan prestatie-indicatoren. Daarnaast kan het Handvest publieke verantwoording genoemd worden, dat een initiatief is van vijf zelfstandige bestuursorganen, waaronder de IB-Groep. Met ondertekening ervan gaven deze organisaties aan zich, naast de verantwoording aan de minister, ook te willen verantwoorden naar klanten en samenleving over hun handelen en kwaliteit van dienstverlening. Zelfevaluatie en vervolgens een rapportage

van een visitatiecollege dragen bij tot bewustwording en vervolgens tot verbeteringen. Tenslotte kent de IB-Groep een Kwaliteitshandvest met normen. De IB-Groep toetst deze normen continu en steekproefsgewijs bij haar klantengroep en gaat de mogelijkheden na om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. De resultaten van de continue toetsing op de normen van het kwaliteitshandvest worden actueel en online op de website van de IB-Groep voor haar klanten weergegeven. Ook deze instrumenten dragen bij tot de beoogde kwaliteitsverbetering.

Aanbevelingen:

- Kom tot een actievere informatievoorziening aan de diverse stakeholders over de prestaties van de IB-Groep.

De IB-Groep gaat haar ambitie om gezien te worden als gewaardeerd (keten)partner in het onderwijsveld actief oppakken. Zowel het benchmarkonderzoek als het rapport van het Visitatiecollege Publiek Verantwoord geven hiervoor suggesties. Bovendien zou aandacht besteed moeten worden aan de relatie met onderwijsinstellingen, door kwaliteitsnormen te stellen aan nog te ontwikkelen prestatie-indicatoren. De IB-Groep heeft aangegeven zich hiervoor verantwoordelijk te voelen en heeft de genoemde aanbevelingen omgezet in verbeteracties. Ik zal mij laten informeren over de voortgang en de resultaten.

- Breng de waardering als ketenpartner in de onderwijswereld nauwkeuriger in beeld en kom op grond hiervan tot verbeteracties.

Het benchmarkonderzoek heeft uitgewezen dat slechts de waardering door een beperkt aantal samenwerkingspartners in beeld is. De waardering door alle andere relevante partners in het onderwijsveld moet nog structureel in kaart worden gebracht. Na een nulmeting, die al in de doelstellingen van de IB-Groep is opgenomen, dienen verbeteracties ingezet te worden. Ik zal de ontwikkelingen op dit punt volgen.

- Overweeg om de huidige praktijk van horizontale verantwoording te verbreden tot horizontaal toezicht, door klanten actief bij de vaststelling van het gewenste kwaliteitsniveau van de dienstverlening van de IB-Groep te betrekken.

Op dit moment zijn de nodige initiatieven ontplooid. Middels de eis dat een lid van de Raad van Toezicht affiniteit heeft met de studentenwereld, zoals in het momenteel voorliggende voorstel tot wijziging van de WVI is opgenomen en al de huidige praktijk is, is er binnen de Raad een lid dat voldoende aanspreekbaar is voor de studentenorganisaties. Daarnaast worden beleidswijzigingen via onderwijskoepels, in casu de VSNU, vooraf besproken met de IB-Groep. Tenslotte vindt periodiek overleg plaats tussen de minister en de Studentenkamer, waarin de studentenbonden vertegenwoordigd zijn, waarvan de IB-Groep op de hoogte wordt gebracht. Van een verdere uitbreiding hiervan in het kader van horizontale toezicht ben ik, net als de Raad van Toezicht en de hoofd directeur van de IB-Groep, geen voorstander. Een toezichthouder heeft immers niet alleen een rol bij het opstellen van en de verantwoording over de normen voor het kwaliteitsniveau en een actieve rol bij het opvragen van informatie, maar daarnaast heeft een toezichthouder de mogelijkheid om interveniërend op te treden.

4. Tenslotte

Als onderzoeksvraag was specifiek opgenomen «Zijn er ontwikkelingen of inzichten geweest op het terrein van verzelfstandiging, ZBO's of VBTB en INK die invloed hebben gehad of zullen gaan krijgen op de positionering en bedrijfsvoering van de IB-Groep?» De onderzoekers zijn tot het oordeel gekomen om geen wijziging van de vormgeving als ZBO voor te stellen.

Dit vormt voor mij een belangrijk argument om de positie van de IB-Groep als zelfstandig bestuursorgaan te handhaven. Overigens loopt er momenteel een Interdepartementaal beleidsonderzoek Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau, waarvan de resultaten van invloed kunnen zijn op ontwikkelingen rond de positie van de IB-Groep.

Ongeveer tegelijkertijd met de onderhavige beleidsreactie ontvangt u de nota naar aanleiding van het verslag ten aanzien van de wijziging van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank in verband met de (eerste) evaluatie van die wet, waarvan het voorstel tot wijziging bij u voor ligt (Kamerstukken II 29 250, nrs. 1–3, nr. 6). Zoals uit de tweede evaluatie blijkt, en door de onderzoekers in de aanbevelingen is opgenomen, is een belangrijke volgende stap het geven van een wettelijke basis van de verbetervoorstellen uit de eerste evaluatie die nu in onderlinge afspraken zijn vastgelegd. Daarnaast is het noodzakelijk, zoals eerder genoemd, om de WVI aan te passen om de beoogde goedkeuring van de jaarrekening door de minister en het creëren van de leenfaciliteit mogelijk te maken.

Graag ben ik bereid met u van gedachten te wisselen over de bevindingen van deze evaluatie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven