

Vergaderjaar 2003–2004

29 250

Wijziging van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank in verband met de evaluatie van die wet

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 februari 2004

1. Algemeen

Graag wil ik de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de opmerkingen die zij over het wetsvoorstel heeft gemaakt en de vragen die zij heeft gesteld.

1.1. Aanleiding tot het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen naar de aanleiding om de materiële inhoud van het wetsvoorstel opnieuw aan de Kamer voor te leggen. Zij vragen zich af of dit betekent dat de huidige regering zich niet aansluit bij de bezwaren van de toenmalige minister tegen het amendement-Rehwinkel c.s. In dat kader verzoeken zij toe te lichten hoe genoemd amendement in het voorliggende wetsvoorstel geïnterpreteerd wordt, mede in het licht van de kaderstellende visie op toezicht. Terecht wordt geconstateerd dat de materiële inhoud van het wetsvoorstel gelijk is aan die van wetsvoorstel 27 527 dat op 27 november 2000 is ingediend en vervolgens bij brief van 21 juni 2001 is ingetrokken. Destijds was een strakkere aansturing, beheersing, verantwoording en toezicht ten aanzien van de IB-Groep gewenst. Het amendement-Rehwinkel c.s. (Kamerstukken II 2000–2001, 27 527 nr. 7, vervangen door nr. 9) beoogde dit te realiseren op een wijze die niet paste in de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank (WVI), namelijk door het beleggen van een verantwoordelijkheid die bij een agentschap past, maar niet bij een zelfstandig bestuursorgaan. De strekking van het amendement is destijds verwoord in de tweede nota van wijziging (Kamerstukken II 2000–2001, 27 527 nr. 8). Desondanks werd het amendement door de Kamer aanvaard, met als gevolg dat het wetsvoorstel moest worden ingetrokken. Toenmalig minister Hermans koos er vervolgens voor hetgeen het amendement beoogd had, op een andere wijze te bereiken, namelijk door een jaarlijks af te sluiten prestatiecontract en een toezichtskader voor de Raad van Toezicht van de IB-Groep. De Kamer had geen bezwaar tegen wijziging van de WVI ten gevolge van de evaluatie van die wet. Hoewel materieel na de intrekking van het wetsvoorstel zoveel mogelijk zowel aan de aanbevelingen van de eerste evaluatie als aan de gewenste strakkere aansturing, beheersing, verant-

woording en toezicht tegemoet is gekomen door vastlegging in het prestatiecontract en toezichtskader, is voor de effectuering van twee aanbevelingen nog een wettelijke basis nodig. Het betreft de goedkeuring van de jaarrekening door de minister en het creëren van de leenfaciliteit voor de IB-Groep. Daartoe strekt het voorliggende voorstel. Overigens wordt de noodzaak hiervan onderstreept in de tweede evaluatie van de WVI, die onlangs is afgerond en die binnenkort met het kabinetstandpunt aan de Kamer zal worden gezonden. Vooruitlopend daarop kan reeds worden gesteld dat de tweede evaluatie niet tot een nadere wijziging van de WVI aanleiding geeft.

Deze leden vragen voorts in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel meer dan het vorige is afgestemd op de kaderwetgeving rond ZBO's en de leenfaciliteit.

Het voorliggende wetsvoorstel is – evenzeer als het vorige – in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving, nrs. 124a en volgende, die verband houden met ZBO's. De leenfaciliteit die in artikel 10, zesde lid, wordt neergelegd, strookt geheel met aanwijzing 124o, derde lid. Zoals bekend, heeft het kabinet Balkenende I bij brief van 30 augustus 2002 aan de Eerste Kamer verzocht de behandeling van het voorstel van Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken I 2001–2002, 27 426, nr. 276) aan te houden. Afstemming op deze kaderwet is dan ook niet aan de orde, maar is daarmee evenwel in lijn.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken aan te geven waaruit geconcludeerd is dat de Kamer zich zou kunnen vinden in de wijze waarop de strakkere aansturing van de IB-Groep is vorm gegeven.

Het feit dat de Kamer een strakkere aansturing van de IB-Groep wenst is een gevolg van het stopzetten van het zogenoemde project Herontwerp, waarvan de Kamer per brief d.d. 20 december 2000 op de hoogte is gebracht, en het overleg met de Kamer daaromtrent. Dit heeft geleid tot breed door de Kamer aangenomen moties (Kamerstukken II 2000–2001, 24 724, nrs. 46 en 47), waarin de minister is gevraagd om betere aansturing, beheersing, verantwoording en toezicht ten aanzien van de IB-Groep. De brieven van de toenmalige minister van 13 juli 2001 en 19 oktober 2001 (Kamerstukken II 2000–2001, 24 724/27 527, nrs. 50 en Kamerstukken II 2001–2002, 24 724/27 527, nr. 52) bevatten een uitgebreide visie op de verhouding tussen overheid en IB-Groep. In de laatstgenoemde brief geeft de minister aan «De combinatie van prestatiecontract en toezichtskader, en het periodieke overleg dat ik over de voortgang en verantwoording voer met de hoofddirectie en de Raad van Toezicht, zullen leiden tot de door de Kamer en mij gewenste strakkere aansturing, beheersing, verantwoording en toezicht op de IB-Groep.» In het naar aanleiding van genoemde brieven gehouden algemeen overleg van 1 november 2001 (Kamerstukken II 2001–2002, 24 724/27 527, nr. 53) wordt vervolgens door de PvdA «waardering uit(gesproken) voor de wijze waarop de minister uitvoering geeft aan de breed door de Kamer aangenomen moties (Kamerstukken II 2000–2001, 24 724, nrs. 46 en 47), waarin hem gevraagd is om betere aansturing, beheersing, verantwoording en toezicht ten aanzien van de IB-Groep.» Ook de VVD, GroenLinks en D66 spreken zich in dat algemeen overleg in positieve zin uit. Vervolgens is het ontwerp-prestatiecontract 2002 OCenW – IB-Groep toegestuurd aan de Tweede Kamer. Op 26 februari 2002 is daar een algemeen overleg over gevoerd (Kamerstukken II 2001–2002, 24 724, nr. 54). Daarin is geconstateerd dat het werken met een prestatiecontract een goede start is voor een zakelijke verhouding tussen de minister en de IB-Groep. Het ontwerp-prestatiecontract 2003 is door de Kamer voor kennisgeving aangenomen.

Deze leden zijn voorts van mening dat de taakomschrijving van een ZBO in de wet moet worden vastgelegd. Zij vragen in dat verband naar de

taken die de IB-Groep heeft in het kader van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

Ik deel de mening van deze leden dat de taakomschrijving wettelijk moet zijn vastgelegd. Dat is ook niet in het geding: de onderscheiden onderwijswetten bevatten die taken immers reeds. Het daarnaast ook in de WVI opnemen van deze taken, acht ik een doublure die voorkomen moet worden. Daarom is uit het huidige artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de WVI geschrapt dat de IB-Groep een taak heeft inzake CROHO, loting en numerus fixus. Daarmee is niet gezegd dat de IB-Groep deze taken niet meer zou uitvoeren, de taken staan immers in de WHW zelf vermeld. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat, zodra het persoonsgebonden nummer in de zin van de wet van 6 december 2001 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Stb. 2001, 681) in het hoger onderwijs zal worden ingevoerd, de IB-Groep met de uitvoering daarvan zal worden belast.

1.3. Prestatiecontract en Toezichtskader

De leden van de CDA-fractie vragen welke sancties worden toegepast in geval de IB-Groep de afgesproken prestatie- en kwaliteitsdoelen niet haalt. In de eerste plaats is in de toelichting van het Toezichtskader voor de Raad van Toezicht IB-Groep een duidelijke rolverdeling en taakafbakening opgenomen tussen minister, hoofddirectie en Raad van Toezicht. Op basis van dit Toezichtskader speelt de Raad een rol in het toezicht en is de Raad voor de minister een schakel om zijn verantwoordelijkheid naar de Kamer waar te maken. De IB-Groep rapporteert zowel aan de Raad als aan de minister viermaandelijks over de realisatie en de prognose van de overeengekomen kwantitatieve en kwalitatieve prestaties. Indien de afspraken uit het prestatiecontract niet gehaald dreigen te worden, dan is het de verantwoordelijkheid van de hoofddirectie, en in tweede instantie van de Raad van Toezicht, om verbeteringen aan te brengen en tijdig bij te sturen. Daarover vindt periodiek overleg met het ministerie van OCW plaats. Mocht ook deze tussentijdse bijsturing niet tot het beoogde resultaat leiden, dan zal de IB-Groep zich bij de jaarrekening moeten verantwoorden over de oorzaken. Dit geldt in eerste instantie de hoofddirectie, als contractpartner bij het prestatiecontract, en in tweede instantie de Raad van Toezicht, op basis van het overeengekomen Toezichtskader. Indien uit de eindejaarsrapportage blijkt dat de productvolumes en de kwalitatieve prestaties aanzienlijk zijn gewijzigd, wordt de relatie tussen budget en prestaties voor het daarop volgende jaar opnieuw bezien. Indien de minister van mening is dat de Raad onvoldoende stuurt, dan zal de minister dit bespreken met de Raad. In het uiterste geval kan de minister de leden van de Raad ontslaan (op grond van «zwaarwichtige redenen» als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de WVI), zoals reeds in genoemde brief van 19 oktober 2001 is aangegeven (Kamerstukken II 2001–2002, 24 724, nr. 52, blz. 2). Daarnaast heeft de minister op grond van artikel 20 van de WVI de mogelijkheid voorzieningen te treffen indien de IB-Groep haar wettelijke taken verwaarloost.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom er geen meerjarige afspraken over prestatie- en kwaliteitsdoelen worden gemaakt, omdat dit beter tegemoet zou komen aan het amendement-Rehwinkel c.s. waarin wordt gevraagd om instemming van de minister met een meerjarenbeleidsplan. Vervolgens vragen deze leden of het, in het licht van de meerjarige budgetafspraken, mogelijk en wenselijk is dat meerjarige afspraken over prestatie- en kwaliteitsdoelen worden gemaakt. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen het meerjarenbeleidsplan niet te onderwerpen aan goedkeuring van de minister en daarmee een beslissing van de Kamer (amendement Rewinkel c.s.) naast

zich heeft neergelegd. De leden van de PvdA-fractie vragen bovendien waarin een meerjarenbeleidsplan verschilt van een meerjarenbedrijfsplan, waar in het betreffende artikel goedkeuring van de Raad van het meerjarenbeleidsplan met het voorliggende wetsvoorstel gewijzigd wordt in goedkeuring van de Raad van het meerjarenbedrijfsplan.

Zoals in de toelichting bij de tweede nota van wijziging (Kamerstukken II 2000–2001, 27 527, nr. 8) is opgenomen, dekt de term meerjarenbeleidsplan de lading niet. Bedoeld is het meerjarenbedrijfsplan. Omdat de Kamer aan eerstgenoemde aanduiding en de in de definitie daarvan besloten liggende verantwoordelijkheidsverdeling bleef vasthouden, heeft de toenmalige minister het wetsvoorstel ingetrokken. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2000–2001, 27 527, nr. 5, blz. 9) is destijds nadere uitleg gegeven: het gaat in het in de wet bedoelde meerjarenbeleidsplan namelijk over de bedrijfsvoering van de IB-Groep, waarvan de uitvoering valt onder de verantwoordelijkheid van de hoofd-directie. Door goedkeuring ervan is de Raad mede verantwoordelijk. Hoewel er in dit kader dus geen wezenlijk verschil is in de bedoeling van beide termen is, om verwarring te voorkomen, de term meerjarenbeleidsplan vervangen door meerjarenbedrijfsplan. Overigens blijkt uit de tweede evaluatie van de WVI dat de onderzoekers van mening zijn dat de minister terzake terecht heeft gehandeld.

Het prestatiecontract wordt geplaatst in een meerjarig kader. Dit meerjarig kader is enerzijds gebaseerd op het meerjarenbedrijfsplan van de IB-Groep (bedoeld in artikel 8 van de WVI) en anderzijds op een meerjarig budgettair kader zoals opgenomen in de rijksbegroting van het ministerie van OCW. In die zin kan de vergelijking worden getrokken met de rijksbegroting. Die wordt jaarlijks vastgesteld, maar bevat tegelijkertijd een meerjarenraming van het budget en een beschrijving van de hoofdlijnen van beleid voor de komende jaren. Over de doelstellingen uit het meerjarenbedrijfsplan worden, via het jaarlijks vast te stellen prestatiecontract, afspraken gemaakt met de IB-Groep. Dit kan zowel gaan om gewenste verbeteringen in de uitvoering van bestaande taken als om de implementatie van nieuw beleid. Echter, de wijze waarop de IB-Groep de bedrijfsvoering inricht om deze prestaties te leveren, is de verantwoordelijkheid van de IB-Groep zelf. Aangezien het meerjarenbedrijfsplan, bedoeld in artikel 8 van de WVI, zich in het bijzonder richt op de «inrichting en wijze van bedrijfsvoering» is het de Raad van Toezicht, en niet de minister, die dit plan moet goedkeuren. De goedkeuring van de minister betreft de doelstellingen uit het meerjarenbedrijfsplan die in het prestatiecontract worden opgenomen (Kamerstukken II 2000–2001, 24 724/27 527, nr. 50, blz. 2–3).

Bij de jaarlijkse vaststelling van het apparaatsbudget worden ook de te realiseren prestatie- en kwaliteitsdoelen in overleg vastgesteld en vastgelegd in het prestatiecontract. Er bestaat daarmee een direct verband tussen het beschikbare budget en de prestatie- en kwaliteitsdoelen. Dit is conform het Toezichtskader voor de Raad van Toezicht IB-Groep, dat stelt dat in de relatie tussen minister en hoofddirectie nadere afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties. Voor de uitvoering van wetten stelt de minister geld beschikbaar. De minister stuurt middels geld op lump sum-basis en vervolgens rechtstreeks op de output door prestatie-afspraken te maken en kwaliteitsdoelen te stellen voor een goede uitvoering van een aantal wetten. Het aandachtsgebied van de minister is dus het geld en de output, aldus het Toezichtskader. Door het apparaatsbudget, conform de rijksbegroting, jaarlijks vast te stellen is het vervolgens mogelijk bezuinigingen door te voeren of bij te sturen op de prestatie- en kwaliteitsdoelen. Dit laat overigens onverlet een aanbeveling uit de bovengenoemde tweede evaluatie van de WVI, waarin de suggestie wordt gegeven toe te werken naar een integrale meerjarenfinanciering op basis van een onderbouwde schatting van de structureel benodigde verandercapaciteit. Volgens de onderzoekers kan dit gradueel gebeuren

door het aandeel van de structureel benodigde bodemfinanciering in de totale financiering over de jaren te doen laten toenemen. Met ingang van 2003 is dit gerealiseerd, met dien verstande dat er een geormerkt budget is voor de systeemontwikkelingsagenda, die twee maal per jaar aan een audit onderworpen wordt. Zoals in de beleidsreactie bij het evaluatieonderzoek is aangegeven is bij het stopzetten van het project Herontwerp immers besloten tot gefaseerde invoering van de (meerjaren)financiering om de benodigde vernieuwing van verouderde systemen te waarborgen.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de gesloten prestatiecontracten en het toezichtskader hebben bijgedragen aan het verbeteren van de service aan studenten en aan het efficiënter functioneren van de IB-Groep, en waar mogelijk een cijfermatige onderbouwing daarbij. Hoewel een direct verband moeilijk is vast te stellen, kan wel worden geconstateerd dat sinds het afsluiten van prestatiecontracten en het werken met een toezichtskader de service aan studenten is verbeterd en de IB-Groep efficiënter functioneert. Dit valt af te leiden uit een betere score op prestatie-indicatoren, waarvoor de norm jaarlijks wordt vastgesteld en opgenomen in het prestatiecontract. In 2001, het jaar voorafgaand aan de invoering van een prestatiecontract en van het toezichtskader, scoorde de waardering door klanten van de totale dienstverlening een 6,8. In 2002 steeg deze naar 6,9 en in september 2003 naar iets meer dan een 7. De internetdienstverlening en specifiek «mutteren on line» scoorden daarbij zelfs respectievelijk een 7,3 en een 7,8. Dit is, met name voor een overheidsorganisatie, relatief hoog: uit een recent gehouden onderzoek van EPN-Platform voor de Informatiesamenleving blijkt dat ondervraagden het functioneren van de overheid gemiddeld net boven een 6 beoordelen, terwijl een krappe 7 daarin de hoogste score was. De prestatie-indicator «afhandelen e-mail binnen twee werkdagen» is gestegen van 83% in 2001 naar 95%; het aantal Nationale ombudsmanzaken is gedaald van 94 in 2001 naar 24 in 2002; de prestatie-indicator «gemiddelde doorlooptijd beantwoorden brief» is gedaald van 7 werkdagen in 2001 naar 6 werkdagen in 2002 en de prognose is 4 werkdagen in 2003.

Ten aanzien van de efficiëntie van het functioneren van de IB-Groep kan ik melden dat uit de benchmark Uitvoeringsorganisaties 2002 is gebleken dat de IB-Groep ten opzichte van andere uitvoeringsorganisaties een groot aantal primaire processen kostenefficiënt uitvoert. Ten slotte constateren de onderzoekers in het kader van de tweede evaluatie van de WVI dat het kwaliteitsdenken binnen de IB-Groep sterk verankerd is. Invoering van het INK-managementmodel naar aanleiding van de eerste benchmark in 2000 heeft hier ongetwijfeld aan bijgedragen.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel B

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag hoe wordt omgegaan met de tot nu toe door de IB-Groep opgerichte rechtspersonen of deelnames van de IB-Groep in rechtspersonen.

Het gaat om een zeer beperkt aantal rechtspersonen. In het kader van toetsing van niet-wettelijke taken, die in 2001 heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de discussies in de Kamer over nevenactiviteiten, zijn immers al zoveel mogelijk taken komen te vervallen. Van de overgebleven rechtspersonen is de stichting Flexcel, waarin de IB-Groep tot voorjaar 2003 heeft deelgenomen, inmiddels geliquideerd. Resteert nog slechts de oude OVSK BV (openbaar vervoer studentenkaart), waarvan de hoofd-directie van de IB-Groep alle aandelen in bezit heeft. Dit is overigens een aflopende zaak. Deze BV int alleen oude schulden die worden afgelost

door de toenmalige studenten. Naar verwachting kan de OVSK BV over ongeveer twee jaar geliquideerd worden, nadat alle openstaande schulden geïnd zijn.

Artikel I, onderdeel F, H en I

De vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom de regering ervoor heeft gekozen het meerjarenbeleidplan niet te onderwerpen aan goedkeuring van de minister en daarmee een beslissing van de Kamer (amendement Rehwinkel c.s.) naast zich heeft neergelegd, en de vraag waarin een meerjarenbeleidsplan verschilt van een meerjarenbedrijfsplan, waar in het betreffende artikel goedkeuring van de Raad van het meerjarenbeleidsplan met het voorliggende wetsvoorstel gewijzigd wordt in goedkeuring van de Raad van het meerjarenbedrijfsplan, zijn beantwoord in paragraaf 1.3.

Artikel I, onderdeel G

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag of er een maximum wordt gesteld aan het door de IB-Groep bij de rijksoverheid te lenen bedrag. Op het moment waarop de wet van 4 september 2003 tot wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Stb. 372) alsmede de onderhavige wijziging van de WVI in werking treden, wordt het voor de IB-Groep mogelijk om geld te lenen (anders dan de huidige beperkte leenmogelijkheid die artikel 10, vijfde lid, van de WVI reeds kent). Na inwerkingtreding van genoemde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, naar verwachting op 1 april 2004, behoeft iedere aanvraag zowel toestemming van de minister van Financiën als garantstelling van de minister van OCW. Momenteel vindt overleg plaats met de minister van Financiën over nadere uitwerking van de Comptabiliteitswet 2001 op dit onderdeel; hierbij zal ook de maximale hoogte van het te lenen bedrag aan de orde komen.

Artikel I, onderdeel L

De leden van de PvdA-fractie verzoeken aan te geven welke mogelijkheden burgers hebben om compensatie te krijgen indien zij nadeel onderkennen in geval de IB-Groep haar in het kwaliteitshandvest vastgelegde normen niet haalt.

Zoals destijds in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2000–2001, 27 527, nr. 5, blz. 3) is aangegeven, gaat het bij overschrijding van de in het handvest genoemde normen om achterblijven van de dienstverlening. De IB-Groep heeft toegezegd te voldoen aan het in het handvest opgenomen prestatieniveau. Compensatie wanneer de dienstverlening onder de norm blijft bestaat niet uit een geldelijke compensatie, maar in die gevallen wordt met de benadeelde een toelichtend gesprek gevoerd of ontvangt hij een excuusbrief of een attentie. De praktijk heeft uitgewezen dat klanten een dergelijke vorm van compensatie zeer waarderen.

De leden van de PvdA-fractie informeren ten slotte waarom het normcijfer voor het klanttevredenheidsonderzoek in 2003 op 7 is gesteld en waarom het ambitieniveau niet hoger is gesteld.

De klanttevredenheid heeft een opwaartse tendens. Zoals in paragraaf 1.3 reeds is aangegeven, kreeg de totale dienstverlening van de IB-Groep in een klanttevredenheidsonderzoek in 2001 het cijfer 6,8; in 2002 was dit 6,9 en in 2003 iets meer dan een 7. In het jaarlijks af te sluiten prestatiecontract wordt de norm met kleine stapjes omhoog gebracht: de norm voor 2002 was 6,9 en voor 2003 hoger of gelijk aan 7. Zoals aangegeven, is een rapportcijfer 7 in een klanttevredenheidsonderzoek relatief hoog. Waar de waardering door klanten ruim voldoende is, lijkt er geen nood-

zaak te zijn momenteel een beduidend hogere norm te hanteren. Bovendien zoekt de IB-Groep vanuit haar taakopvatting voortdurend op innovatieve wijze naar mogelijkheden om op de steeds veranderende klantenwensen in te spelen en haar prestaties te verbeteren.

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