

Vergaderjaar 1998–1999

24 724

Studiefinanciering

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 13 juli 1999

1. Inleiding

Hierbij bied ik het rapport aan van **de evaluatie verzelfstandiging IB-Groep**, die VB Deloitte & Touche in mijn opdracht heeft uitgevoerd¹. De IB-Groep is per 1 januari 1994 bij wet (WVIB) verzelfstandigd tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. In artikel 36 van deze wet staat dat de minister binnen 5 jaar nadat de wet in werking treedt een verslag zendt aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet.

Het evaluatierapport geeft een positief beeld van de verzelfstandiging van de IB-Groep. De onderzoekers van VB Deloitte & Touche komen in het rapport «Evaluatie verzelfstandiging IB-Groep» tot de conclusie dat de beslissing om destijds tot verzelfstandiging over te gaan juist is geweest.

De algemene conclusies van de onderzoekers luiden:

«De keuze om de Informatiseringsbank in 1994 te verzelfstandigen is een juiste geweest. Het functioneren en het beheer van de organisatie zijn verbeterd en de bestuurlijke organisatie is, ook in spanningsvolle situaties, effectief gebleken.

Bij de realisatie van de doelstellingen van de verzelfstandiging is vooruitgang geboekt ten aanzien van de vergroting van de doelmatigheid, heeft geen bemoeienis van de minister met de behandeling van individuele gevallen plaatsgevonden en is de minister door de volksvertegenwoordiging niet aangesproken op de behandeling van individuele gevallen. Er is door de onderzoekers geen aanleiding gevonden een wijziging van de vormgeving als ZBO te overwegen». (pagina 4 evaluatierapport)

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Deze conclusies onderschrijf ik helemaal. Tevens stem ik in met de conclusie van de onderzoekers om de huidige verzelfstandigingsvorm te handhaven (conclusie 3 van deze beleidsreactie). In het rapport onderbouwen de onderzoekers deze conclusies. Daarbij formuleert VB Deloitte & Touche een aantal aanbevelingen om de algehele bedrijfsvoering van de IB-Groep en de relatie tussen het ministerie van OCenW en de IB-Groep te optimaliseren.

In deze brief ga ik in op de achtergronden en de hoofdlijnen van de evaluatie (paragraaf 2). Verder bespreek ik de aanbevelingen uit het rapport (paragraaf 3). Daarbij wordt dezelfde volgorde van aandachtspunten gehanteerd als waarlangs de onderzoekers het rapport hebben opgesteld:

- de bestuurlijke relaties tussen OCenW en de IB-Groep;
- de sturings- en verantwoordingsrelatie;
- de vormgeving van de verzelfstandiging;
- interne sturing;
- doelmatigheid;
- kwaliteit van de dienstverlening;
- werken voor derden.

Enkele van deze punten hebben niet tot een expliciete aanbeveling van de onderzoekers geleid. Deze punten worden behandeld in paragraaf 4 (standpunt inzake de conclusies evaluatieonderzoek). De volgorde van behandeling van deze conclusies loopt langs dezelfde aandachtspunten. Tenslotte zal ik het implementatietraject van mijn toezeggingen uiteenzetten (paragraaf 5).

2. Achtergronden en hoofdlijnen van de verzelfstandigingsevaluatie IB-Groep

In de Wet Verzelfstandiging IB-Groep (WVIB) is in artikel 36, evaluatie, bepaald dat de minister van OCenW binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van deze wet (1 januari 1994) aan de Staten Generaal verslag doet over de doeltreffendheid en effecten van deze wet. Met deze brief wil ik voldoen aan deze verplichting.

In overleg met de IB-Groep heb ik gekozen voor een brede evaluatie. In juli 1998 heb ik VB Deloitte en Touche opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren. Het evaluatieonderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, waarin vertegenwoordigers zitting hadden van OCenW, de IB-Groep, de Raad van Toezicht van de IB-Groep, en het Kadaster. De onafhankelijke voorzitter van de commissie was de heer Den Dunnen, secretaris-generaal van het ministerie van VROM. De taken van de begeleidingscommissie bestonden uit het vaststellen van het plan van aanpak, het selecteren van het onderzoeksbureau, het beoordelen van tussen- en conceptrapportages, het bewaken van de voortgang en het fungeren als klankbord en gesprekspartner voor de onderzoekers.

In 1994 was de verzelfstandiging een logische stap in een reeks van ontwikkelingen ten aanzien van de positie van de toenmalige Informatiseringsbank en bovendien in lijn met het algemene beleid van de regering inzake de reorganisatie van de rijksdienst. De verzelfstandiging paste daarom in de Grote Efficiency Operatie. De verzelfstandiging was erop gericht de efficiency, de effectiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten, en een scheiding aan te brengen in de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering. Verder werd het wenselijk geacht om die scheiding niet alleen intern te realiseren via een managementcontract, maar ook extern, vanwege de verschillende verantwoordelijkheden van minister en de IB-Groep.

De voorgaande doelstellingen, die ook in de memorie van toelichting van de WVIB zijn opgenomen, worden gedekt door drie onderzoeksobjecten die de onderzoekers hebben opgesteld. Deze onderzoeksobjecten waren: de bestuurlijke relaties tussen OCenW en de IB-Groep, de interne sturing binnen de IB-Groep, en de (financiële) doelmatigheid. Het doelmatigheids-onderzoek is uitgevoerd door een werkgroep van OCenW en de IB-Groep. VB Deloitte & Touche heeft er vervolgens een kwaliteitstoets op uitgevoerd.

Bij de uitvoering van het evaluatieonderzoek is een scheiding aangebracht tussen een empirisch onderzoek naar de feitelijkheden en een inventarisatie van percepties zoals die leven bij betrokkenen rond de IB-Groep.

De begeleidingscommissie heeft aanvullend een evaluatiedoel opgesteld: het bepalen van eventuele nieuwe inzichten en actuele ontwikkelingen over verzelfstandiging, ZBO's in het algemeen en het werken voor derden. Hieruit vloeit ook de vraag voort of het wenselijk is de WVIB op dit punt bij te stellen. De onderzoekers hebben verder getoetst of de IB-Groep voldoet aan de eisen zoals die zijn gesteld in de aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer van 1994 en de rapportage naar aanleiding van de doorlichting van ZBO's in 1997.

3. Standpunt inzake de aanbevelingen evaluatieonderzoek

In deze paragraaf behandel ik de aanbevelingen. Die zijn hieronder cursief weergegeven. Mijn reactie volgt direct op het citaat.

De bestuurlijke relaties tussen OCenW en de IB-Groep

Aanbeveling 1 *«Voor de zuiverheid lijkt het ons wenselijk de formulering van de bevoegdheden van de Raad van Toezicht in de WVIB te beperken tot de adviesfunctie i.c. het met raad bijstaan van de Hoofddirectie door de Raad van Toezicht.» (pagina 23)*

Het is de vraag of de Raad van Toezicht zelf het voortouw moet nemen bij belangrijke strategische thema's, of dat juist de Hoofddirectie in positie zou moeten worden gebracht om deze initiatieven te ontplooiën. Op basis van de WVIB is het mogelijk dat de Raad van Toezicht (ongewild) het initiatief naar zich toetrekt en daardoor executieve activiteiten gaat uitvoeren, vanwege de formulering «met raad en daad bijstaan». De Raad van Toezicht zit dan te dicht op de Hoofddirectie. De bestuurlijke relaties worden er door deze situatie niet duidelijker op. Ik heb wel oog voor de positie van de Raad van Toezicht. Soms moeten uiteenlopende belangen tegen elkaar worden afgewogen. Dat kan in een aantal gevallen leiden tot een dilemma. De minister kan worden aangesproken op bijvoorbeeld de kwaliteit van de uitvoering. De Raad van Toezicht heeft in zijn functie juist belang bij de eigen verantwoordelijkheid van het ZBO. De Raad van Toezicht is met mij van mening dat het accent van de taken van Raad van Toezicht moet liggen op het toezicht, natuurlijk met aandacht voor de positie van de minister van OCenW. Het schrappen van de woorden «en daad» heeft dan ook de volledige instemming van de Raad van Toezicht.

Ik ben daarom net als de onderzoekers van mening dat het voor de zuiverheid van deze verhoudingen verstandig is de formulering in de WVIB aan te passen conform de aanbeveling.

Aanbeveling 2 *«Een afspraak tussen de minister en de Raad van Toezicht over de wederzijdse informatievoorziening ten aanzien van de uitvoering van de toezichthoudende functie door de Raad van Toezicht is behulpzaam voor OCenW om zicht te krijgen op de uitoefening daarvan door de Raad van Toezicht. Daarenboven is een jaarlijkse formele verantwoording van de Raad van Toezicht over het uitgeoefende toezicht*

gewenst. Deze afspraak zou vastgelegd kunnen worden in het bestuursreglement van de IB-Groep.» (pagina 24)

Ik ben van plan om conform de aanbeveling de jaarlijkse informatiestroom over het toezicht van de Raad van Toezicht te bestendigen in een «reglement informatieverstrekking» tussen OCenW en de Raad van Toezicht. Dit informatiereglement moet het zogenaamde «toezicht op toezicht» door OCenW beter uitvoerbaar maken. Hierbij wil ik nog opmerken dat ik al twee keer per jaar overleg met de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht stemt in met mijn voornemens.

Aanbeveling 3 *«De minister dient verantwoordelijk te zijn voor zowel de voordracht als de benoeming van de leden van de Raad van Toezicht. Het is hierbij mede vanwege de chemie tussen mensen – van groot belang dat de Raad van Toezicht bij de voordracht en voorgenomen benoeming haar opvattingen en voorkeuren kenbaar kan maken. Wij stellen voor dat artikel 5 lid 3 wordt geschrapt en lid 2 wordt aangevuld met een passage waarin staat dat de minister overlegt met de Raad van Toezicht over de voordracht en benoeming van nieuwe leden van de Raad. Wij denken dat het verstandig is te werken met een keuzemogelijkheid uit tenminste drie personen.» (pagina 28)*

In vergelijking met andere ZBO's wordt de minister van OCenW in zijn besluitvorming over de bemensing van de Raad van Toezicht beperkt door de beperkte en bindende voordracht van de Raad van Toezicht. Ik deel de opvatting van de onderzoekers dat de minister meer invloed moet hebben op de bemensing van de Raad van Toezicht. Ook de Raad van Toezicht is van oordeel dat de invloed van de minister nu te gering is. Ik wil de voorgestelde procedure als wijziging in de WVIB opnemen. Dit houdt in dat de minister nieuwe leden van de Raad van Toezicht benoemt, na overleg met diezelfde Raad.

Aanbeveling 4 *«De (mede)oprichting of deelname in een rechtspersoon door een ZBO behoeft de expliciete goedkeuring van de minister.» (pagina 28)*

Mede gezien het potentiële risico voor de onderwijsbegroting en het openbaar bestuur moet de minister van OCenW een verklaring van geen bezwaar afgeven voor het deelnemen in of oprichten van een rechtspersoon door de IB-Groep. Deze voorwaarde wordt ook in de «Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen» voorgeschreven. Ik onderken het belang van deze bepaling. Daarom ben ik van plan deze ministeriële bevoegdheid op te nemen in de WVIB.

Aanbeveling 5 *«De Raad van Toezicht is momenteel verantwoordelijk voor de goedkeuring van onder meer het jaarverslag en de jaarrekening. Er is een modus vivendi afgesproken waarbij de minister de mogelijkheid krijgt voor de goedkeuring van de jaarrekening zijn opmerkingen te geven. De Raad van Toezicht houdt hier zoveel als mogelijk rekening mee.» (pagina 29)*

«Het is gewenst dat de minister de jaarrekening goedkeurt. In deze opzet stelt de Hoofddirectie de jaarrekening op en stelt de Raad van Toezicht deze vast. De Raad van Toezicht blijft het meerjarenbeleidsplan en het jaarverslag goedkeuren.» (pagina 30)

De onderzoekers constateren dat bij het totstandkomen van een jaarrekening het opstellen, vaststellen en goedkeuren als activiteit en als bevoegdheid wordt onderscheiden. Het bezwaar van het goedkeuren van de jaarrekening door de Raad van Toezicht is volgens de onderzoekers dat de minister in dat geval uiteindelijk niet vaststelt wat de definitieve toewijzing van de middelen moet zijn, terwijl hij wel verantwoordelijk is voor het bedrag dat de IB-Groep ontvangt voor de uitvoering van zijn taken. Ook de Raad van Toezicht is van oordeel, dat de invloed van de minister op jaarstukken thans te gering is.

Uit de conclusies en de aanbevelingen maak ik op dat de onderzoekers de procedure voor de jaarrekening als volgt adviseren in te richten: de hoofddirectie stelt de jaarrekening op, de Raad van Toezicht stelt de jaarrekening vast en de minister van OCenW keurt de jaarrekening goed. Als de minister de jaarrekening niet goed wenst te keuren, doen zich volgens de onderzoekers de volgende mogelijkheden voor:

- de minister laat een review uitvoeren door een door hem aangewezen accountant. De minister en de Raad van Toezicht worden het op basis van de review alsnog eens;
- er wordt een afspraak gemaakt om het probleem in het volgende jaar op te lossen. De jaarrekening wordt dan in jaar n+1 aangepast;
- de minister blijft zijn goedkeuring onthouden. De Raad van Toezicht zal dan waarschijnlijk zijn ontslag aanbieden. De minister kan vervolgens de jaarrekening door de nieuwe Raad van Toezicht laten aanpassen.

Als ook de nieuwe Raad van Toezicht de jaarrekening niet wil aanpassen, zal de Tweede Kamer een politiek oordeel moeten vellen. In deze opzet worden het meerjarenbeleidsplan en het jaarplan nog wel door de Raad van Toezicht goedgekeurd. Het voert te ver om deze documenten, bedoeld voor interne bedrijfsvoering, ook onder de goedkeuringsbevoegdheid van de minister van OCenW te scharen. Ik ben van plan om de WVIB waar het gaat om de goedkeuring van de jaarrekening, te wijzigen conform de aanbevelingen.

Tenslotte wil ik nog opmerken dat na wijziging van de WVIB de IB-Groep voldoet aan het toetsingskader voor ZBO's zoals opgesteld door de Algemene Rekenkamer.

Aanbeveling 6 «Wij denken dat het verstandig is meerjarige afspraken te maken over de middelen die de IB-Groep ter beschikking worden gesteld. Tevens zou de eigen financiële beslissingsruimte zodanig kunnen worden vastgesteld dat er sprake is van een voldoende eigenstandige speelruimte en onnodige bureaucratie wordt voorkomen.» (pagina 30)

Deze ruimte wordt mogelijk gemaakt door een leenfaciliteit te creëren of door reserves te vormen voor het opvangen van variaties in input en personele bezetting. De op te vangen omvang moet dan wel gezamenlijk worden vastgesteld. Bovendien moet dan volgens de onderzoekers de huidige verantwoordelijkheid van de IB-Groep voor het financieel beheer en de bijbehorende bestedingsvrijheid worden gehandhaafd. Een randvoorwaarde is hierbij natuurlijk wel dat het reguliere budget ruimte biedt om reserves te scheppen. De mogelijkheid tot het creëren van een leenfaciliteit moet passen binnen de kaders van het ministerie van Financiën. Vooralsnog bestaat er alleen een leenfaciliteit ten laste van de Rijksbegroting voor baten/lasten-diensten en agentschappen en niet voor zbo's.

De financiële speelruimte wordt niet alleen vergroot door de mogelijkheid van een leenfaciliteit en de vorming van reserves, maar ook door meerjarige budgetafspraken. OCenW streeft naar een systematiek van outputsturing binnen budgettaire randvoorwaarden. Deze systematiek is gericht op meerjarige budgetafspraken, het volgen van kostprijsontwikkeling en het toepassen van benchmarking.

De sturings- en verantwoordingsrelatie

Aanbeveling 7 «De koppeling tussen beleid en uitvoeringsconsequenties kan effectiever worden indien de beleidsaanpassingen over een langere periode in ogenschouw worden genomen.»

«De eindconclusies over de uitvoering van het beleid zouden versterkt kunnen worden door naast de financiële verantwoording meer verantwoording over het functioneren aan de hand van prestatie-indicatoren op te nemen.» (pagina 38)

Bij de sturing van beleidsuitvoering maakt het ministerie van OCenW gebruik van een planning en controlprocedure. In de planningsfase wordt een jaarcontract opgesteld met afspraken over de programma-activiteiten van de IB-Groep en over het door de IB-Groep te voeren beheer. In het jaarcontract zijn prestatie-indicatoren opgesteld voor de wijze waarop de IB-Groep het beleid uitvoert. De IB-Groep rapporteert elk kwartaal en deze rapportages vormen altijd onderwerp van gesprek. Periodiek wordt bezien of de prestatie-indicatoren een goed beeld geven van de prestaties van de IB-Groep. De eindconclusies over de uitvoering van het beleid worden vastgelegd in de jaarrekening en het jaarverslag van de IB-Groep. Ik ben samen met de onderzoekers van mening dat naast de financiële verantwoording aandacht moet worden besteed aan de verantwoording aan de hand van prestatie-indicatoren. Naar mijn mening gebeurt dit al voldoende.

De onderzoekers hebben verder nog een aantal belangrijke constatering gedaan. Ten eerste is de scheiding tussen de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering helder en werkt in de praktijk goed. Ten tweede stellen zij vast dat de scheiding tussen programma- en apparaatskosten niet rigide wordt gehanteerd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat door verhoging van het deurwaardersbudget (apparaatskosten) een flinke daling van de programma-uitgaven kon worden gerealiseerd. Ten derde merken de onderzoekers op dat de reguliere verantwoording adequaat is. Het leveren van niet-standaard informatie voor nieuw beleid of een specifieke vraagstelling vraagt veel extra inspanning. Prioriteitstelling is hier aan te bevelen. Dit kan door een kosten/baten-afweging te maken bij te leveren niet-standaard informatie.

De sturings- en verantwoordingsrelatie behoeft aandacht in onderling overleg. Ook bij het opvragen van niet-standaard informatie zal het departement rekening moeten houden met het feit dat de IB-Groep een afweging moet maken. Deze prioriteitstelling zal in onderling overleg moeten gebeuren. Uiteindelijk kan dit nooit afbreuk doen aan het ministerieel inlichtingenrecht.

Verder hebben de onderzoekers waargenomen dat de opzet van de sturing en verantwoording in zijn algemeenheid zodanig is dat een onverstoorde uitvoering van wettelijke taken wordt gerealiseerd. Ik zal daarom de planning- en controlprocedure niet aanpassen.

Aanbeveling 8 Voor de apparaatskosten geldt de volgende aanbeveling: *«Het verdient aanbeveling:*

- een contra-expertise te doen uitvoeren op wat de werkelijke uitvoeringskosten van een beleidswijziging hadden mogen zijn indien OCenW voldoende zekerheid wil hebben over de juistheid van de kosten die de IB-Groep in rekening brengt;*
- de financiële administratie zo in te richten dat dwarsdoorsneden, bijvoorbeeld ten behoeve van kosteninformatie, eenvoudig en snel kunnen worden gemaakt;*
- de verbetering van de administratie van de projecten ter hand te nemen».*

Voor de programma-uitgaven geldt de volgende aanbeveling: *«De administratie voor programmakosten zou tevens geschikt moeten zijn voor zowel de bedrijfsvoering ten aanzien van het financieel verkeer naar de cliënten als de noodzakelijke aansluiting moeten bieden op de departementale administratie die gevoerd wordt conform de regels van de Comptabiliteitswet.»* (pagina 39)

Het is inderdaad van belang dat de financiële administratie zo wordt ingericht dat eenvoudig en snel een dwarsdoorsnede kan worden gemaakt, vooral van de kosteninformatie. Met name de projectadministraties zijn op dit vlak voor verbetering vatbaar. Hier is onvoldoende zekerheid over de aan het project toe te rekenen kosten. De conclusie dat de bedrijfsadministratie niet voldoende toegankelijk en eenduidig is, werd al tijdens het onderzoek bevestigd door het feit dat de onderzoekers zeer moeizaam informatie over de doelmatigheid uit de administratie konden halen. Over de aanbevelingen om te komen tot verbetering van de projectadministraties en de financiële administratie, zijn inmiddels afspraken gemaakt met de IB-Groep. Daarnaast is te verwachten dat het project Herontwerp positieve effecten op dit gebied zal hebben.

Uiteindelijk zal de administratie voor programmakosten zó ingericht moeten worden dat deze aansluit op de departementale administratie die is ingericht conform de Comptabiliteitswet. Vanzelfsprekend moet die administratie voor programmakosten dan ook geschikt zijn voor het gewone financiële verkeer met de cliënten. De geconstateerde aansluitingsproblematiek zal worden opgelost in het departementale project Verbetering Financiële Administratie. Dit is een project waarin de departementale administratie van OCenW wordt herzien. De aansluiting van de departementale administratie met de IB-Groep maakt hier deel van uit. De IB-Groep is bij dit project zeer nauw betrokken. De genoemde problemen zullen zijn opgelost na afronding van het project.

De tijdigheid van de rapportages verdient volgens de onderzoekers enige aandacht. Na voltooiing van het Herontwerp¹ zal de tijdigheid uiteindelijk ook voldoende zijn, aangezien de administraties eenvoudig de gewenste gegevens zullen kunnen leveren.

Ik wil verder nog opmerken dat OCenW contra-expertises gebruikt om een onafhankelijk oordeel te krijgen over de effecten van beleidswijzigingen op de uitvoeringskosten. In het rapport wordt de indruk gewekt dat dit niet het geval zou zijn.

Ik stel verder vast dat de coördinerende en regievoerende rol van de directie Relatiemanagement Zelfstandige Organisaties een belangrijke bijdrage levert aan de inrichting en werking van de sturing en verantwoording. De inrichting van deze directie als interface tussen OCenW en, in dit geval, de IB-Groep is waardevol gebleken. De onderzoekers hebben geconstateerd dat dit zowel binnen OCenW als bij de IB-Groep zo wordt ervaren.

Interne sturing

Aanbeveling 9 «Aanbevolen wordt de besturingsstructuur vorm te geven uitgaande van een eindverantwoordelijke Hoofddirecteur.» (pagina 56)

De onderzoekers constateren dat het in de interne sturing van de IB-Groep wenselijk is om een heldere en voldoende hiërarchische besturingsstructuur te hanteren. Volgens de onderzoekers is dat een structuur met één verantwoordelijke Hoofddirecteur. Ik zal deze opvatting onder de aandacht brengen van de Raad van Toezicht én de Hoofddirectie van de IB-Groep.

¹ Het project Herontwerp heeft tot doel de kwaliteit van de dienstverlening belangrijk te verbeteren, sneller en doelmatiger in te spelen op de beleidsveranderingen en de apparaatskosten van de IB-Groep te reduceren.

Ik stel echter vast dat de ervaringen met de inrichting van de Hoofddirectie, in de huidige constructie, tot nu toe geen aanleiding hebben gegeven om die inrichting te wijzigen. Juist vanwege het innovatieve karakter van de organisatie is het wenselijk dat de Hoofddirectie in het

kader van de interne sturing eenvoudig aan een nieuwe situatie wordt aangepast. De bevoegdheid om te bepalen hoe de interne inrichting vorm krijgt, laat ik graag over aan de Hoofddirectie IB-Groep. Daarom meen ik dat de WIVB op dit punt niet veranderd hoeft te worden.

Aanbeveling 10 «Ten behoeve van een volgende evaluatie is het noodzakelijk vast te stellen op welke aspecten van doelmatigheid het functioneren van een ZBO moet worden beoordeeld en welke doelstellingen of criteria de basis voor deze oordeelsvorming moeten vormen. De werkzaamheden van de projectgroep OCenW/IB-Groep vormen hier een eerste aanzet voor.» (pagina 75)

Om de doelmatigheid te kunnen bepalen, is het van belang een nulmeting te doen. Er moeten criteria worden opgesteld aan de hand waarvan in de toekomst diezelfde metingen weer zullen worden verricht. Dit is de enige mogelijkheid om vat te krijgen op en een reëel beeld te krijgen van de ontwikkeling van de doelmatigheid. Daarom zal ik opdracht geven een nulmeting te doen. Het moment waarop het project Herontwerp zal zijn afgerond en de effecten daarvan in kaart zijn gebracht, lijkt mij het geschikte tijdstip om de nulmeting uit te voeren.

Werken voor derden

Aanbeveling 11 «Wij denken dat het belang van het werken voor derden door de IB-Groep zo groot is dat het gewenst is dit in enige vorm te continueren. Wij achten het daarbij noodzakelijk dat er overeenstemming bestaat tussen OCenW en de IB-Groep over het speelveld, de spelregels van het werken voor derden en hoe doeltreffend met een andere opdrachtgever tot zaken kan worden gekomen. Het is verstandig dat OCenW en de IB-Groep gezamenlijk de (on)mogelijkheden verkennen. Een nadere uitwerking van de criteria op basis waarvan de IB-Groep publieke taken dan wel marktactiviteiten zou kunnen gaan uitvoeren, is in 1996 toegezegd. Het is echter de vraag of dit een effectieve oplossing is. Het is mogelijk verstandiger om:

- gezamenlijk een plan van aanpak op te stellen voor de benadering van de markt van publieke taken;
- een meerjarige ruimte af te spreken voor productontwikkeling en productinnovaties en achteraf te bezien of de invulling hiervan door de IB-Groep wijs beleid is geweest en op basis daarvan de afspraken aan te passen.» (pagina 93)

OCenW ondersteunt het uitvoeren van werkzaamheden in het onderwijsveld door de IB-Groep, mits het gaat om activiteiten die in het verlengde liggen van de wettelijke regelingen die door de IB-Groep worden uitgevoerd. De IB-Groep acht het uitvoeren van nevenactiviteiten van belang voor het functioneren en de profilering van de organisatie. Marktactiviteiten worden daarbij evenwel niet als doel op zich gezien. Voorop moet staan een professionele en doelmatige uitvoering van de wettelijke regelingen. De uitvoering van deze wettelijke regelingen mag natuurlijk niet belemmerd worden door andere werkzaamheden. Ik zal dan ook bij verzoeken van de IB-Groep om goedkeuring te hechten aan nieuwe nevenactiviteiten mij steeds ervan vergewissen dat de core-business goed wordt uitgevoerd.

Ik ben het met de onderzoekers eens dat er meer duidelijkheid moet komen over de spelregels bij het uitvoeren van nevenactiviteiten. Een nadere precisering van regels is noodzakelijk. OCenW en de IB-Groep zullen duidelijke en uniforme criteria moeten uitwerken, evenals een nader toezicht op de naleving van de spelregels. In dit licht bezien deel ik de opvatting van de Raad van Toezicht dat de minister van OCenW criteria moet vaststellen op grond waarvan achteraf getoetst wordt of de concrete activiteiten aan de criteria voldoen.

In het rapport concluderen de onderzoekers dat het werken voor derden in bedrijfseconomisch opzicht tot op heden niet succesvol is geweest. De onderzoekers constateren dat wel de directe kosten zijn gedekt bij het werken voor derden, maar nog niet altijd de integrale kosten.

4. Standpunt inzake de conclusies evaluatieonderzoek

In deze paragraaf behandel ik de conclusies van de onderzoekers, waarvoor geen nadere aanbevelingen worden voorgesteld. In het onderstaande zijn de conclusies cursief weergegeven. Mijn reactie volgt direct op het citaat.

De bestuurlijke relaties tussen OCenW en IB-Groep

Conclusie 1 *«Op het punt van beïnvloedingsmogelijkheden van de Raad van Toezicht behoeft de minister naar onze mening geen aanvullende bevoegdheden. De huidige situatie kan gehandhaafd blijven.»* (pagina 22)
Ik wil de huidige situatie ongewijzigd handhaven.

Conclusie 2 *«De minister moet altijd informatie verstrekken aan de volksvertegenwoordiging. Op basis hiervan moet ook in verzelfstandigingswetten zijn vastgelegd dat er een inlichtingenplicht bestaat van de organisatie naar de minister. Deze inlichtingenplicht geldt bijvoorbeeld ook voor de informatieverstrekking aan de minister door gemeenten.»* (pagina 19)

De onderzoekers constateren dat in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid in de huidige verzelfstandigingswet al een inlichtingenplicht van de Raad van Toezicht jegens de minister is vastgelegd. In deze bestuurlijke relatie is op dit punt dan ook geen aanpassing van de WVIB vereist. Hierbij merk ik nog op dat er al een inlichtingenrecht van de minister bestaat op basis van de algemene aanwijzing in de WVIB betreffende de uitvoering van de wettelijke taken.

De beperkte ministeriële verantwoordelijkheid heeft in de huidige WVIB voldoende kaders. Eventuele problemen zijn meer interpretatieproblemen bij met name de bedrijfsvoering en het werken voor derden, dan vormgevingsproblemen.

Om de bovengenoemde interpretatieproblemen omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid op te lossen, moet de wet worden aangepast. Deze optie lijkt niet noodzakelijk of wenselijk. Die detailregulering verwijdt de dynamiek uit de bestuurlijke relatie en belemmert het initiatief van het ZBO. Juist door de huidige gevoeligheid en het begrip voor elkaars positie en de gemaakte afspraken is de ministeriële verantwoordelijkheid in de onderzochte periode nooit in het geding geweest. Er is voldoende probleemoplossend vermogen binnen de kaders van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De vormgeving van de verzelfstandiging

Conclusie 3 *«De vormgeving van de verzelfstandiging kan in principe veranderd worden. Hierbij kan gekozen worden voor een grotere afstand tot het departement waarbij de taken uitgevoerd worden door een private organisatie of een kleinere afstand tot het departement waarbij de taken uitgevoerd worden door een agentschap. Om onderstaande redenen zien wij geen aanleiding de huidige vormgeving te veranderen.»* (pagina 40)
Ik stem in met het advies van de onderzoekers de huidige verzelfstandigingsvorm te handhaven. Belangrijk is dat in de huidige constructie de verantwoordelijkheden helder zijn. Op basis van de

aanbevelingen in het rapport evaluatie verzelfstandiging IB-Groep worden deze verantwoordelijkheden nader aangescherpt.

Na 5 jaar verzelfstandiging ben ik niet van plan de juridische status van de IB-Groep te veranderen. Desondanks constateer ik dat er sprake is van een situatie van «gedwongen winkelnering». Van belang is dus de IB-Groep voortdurend te prikkelen tot efficiënt en doelmatig werken. Het lijkt mij daarom verstandig om mij er periodiek van te vergewissen dat de monopoliepositie van de IB-Groep voor het uitvoeren van de wettelijke taken niet leidt tot een ondoelmatige inzet van middelen. De bedoeling is de IB-Groep periodiek te vergelijken met andere vergelijkbare organisaties door benchmarking toe te passen, kostprijsvergelijkingen te maken en te bezien of bij gebleken ondoelmatigheid of inefficiënt handelen – er alternatieven denkbaar zijn in de richting van herallocatie van taken.

Interne sturing

Conclusie 4 «*Het is niet goed mogelijk om een kostprijsmodel in te richten voor de vaak wisselende wettelijk uit te voeren taken.*» (pagina 55) Allereerst wil ik onderstrepen dat de IB-Groep en OCenW de kosten transparant willen maken. De ontwikkelingen zijn op dit vlak in volle gang. Het is echter erg moeilijk om outputfinanciering alleen op basis van een kostprijsmodel te realiseren. Voor de dikwijls wisselende wettelijke taken is immers geen normale productie vast te stellen. Vergelijking met gelijksoortige organisaties om tot een betrouwbaar kostprijsmodel te komen is bovendien ook moeilijk.

Enkel zuivere outputfinanciering als instrument is bij gebrek aan marktwerking onvoldoende om het budget te beheersen. Outputsturing binnen budgettaire randvoorwaarden doet mijns inziens meer recht aan de verhouding tussen de IB-Groep en OCenW. Een systematiek van outputsturing binnen budgettaire randvoorwaarden is gericht op afspraken over meerjarige budgetten, het volgen van kostprijsontwikkeling en het toepassen van benchmarking. Tevens wordt met outputsturing bedoeld dat het tarief van de producten mede wordt bepaald door de eisen voor het kwaliteitsniveau van de dienstverlening. Deze kwaliteitseisen zijn vastgelegd in het jaarcontract tussen de IB-Groep en OCenW en in het kwaliteitshandvest van de IB-Groep.

Tenslotte wil ik nog opmerken dat een kostprijsmodel onontbeerlijk is voor de beoordeling van de kostendekkendheid van de huidige marktactiviteiten van de IB-Groep. Het kostprijsmodel duidt immers de tarieven aan van het werken voor derden.

Doelmatigheid

Conclusie 5 «*Opgemerkt moet worden dat de IB-Groep zich heeft geprofileerd als een organisatie die zich inspannt om de efficiency van de uitvoeringswerkzaamheden te bewaken en te bevorderen. Het is erg lastig om feitelijk resultaat te boeken op efficiency, gezien het feit dat de regelingen waar de werkzaamheden op zijn gebaseerd frequent en ingrijpend worden gewijzigd. Desondanks kan verondersteld worden dat er toch doelmatigheidswinst is geboekt, aangezien de IB-Groep incidentele en structurele budgetkortingen heeft opgevangen. Bovendien is een lichte daling van de uitvoeringskosten en de gemiddelde kosten van de niet fluctuerende producten te constateren.*» (pagina 74)

Voorafgaand aan de verzelfstandiging waren er verwachtingen over de toe te nemen doelmatigheid. Ondanks dat vooruitgang is geboekt in de doelmatigheid, is de mate van toename niet geheel volgens de verwachtingen zoals die worden verwoord in de Memorie van Toelichting van de

verzelfstandigingswet. Die geringe toename is, zoals gesteld, voornamelijk het gevolg van departementaal handelen. Door de vereiste snelheid en flexibiliteit is het voor de IB-Groep vrijwel onmogelijk om een routine te ontwikkelen, wat een negatief effect heeft op de doelmatigheid. Gezien deze situatie en de hierboven genoemde budgetkortingen beaam ik de stelling van de onderzoekers dat de doelmatigheid van de IB-Groep toch is toegenomen en voldoet. Bovendien is als gevolg van de verzelfstanding de kwaliteit van de dienstverlening fors verbeterd. Zo zijn de prestatienormen de afgelopen jaren aangescherpt en volgens de rapportages vrijwel allemaal gerealiseerd. Verder is er binnen de IB-Groep een innerlijke «drive» ontstaan om tot verbetering en verandering te komen.

Kwaliteit van de dienstverlening

Conclusie 6 «De algemene conclusie is dat de kwaliteit van de dienstverlening van de IB-Groep in het algemeen als voldoende of goed wordt ervaren. De IB-Groep wil de kwaliteit van de dienstverlening verder verbeteren door het project Herontwerp. Wat betreft de producten is vooral op het gebied van de informatielevering verbetering wenselijk. Niet-standaard informatie is nog steeds moeilijk leverbaar, maar ook hier geldt dat het Herontwerp deze verbetering moet realiseren. De IB-Groep als organisatie is te typeren als innovatief. Dit is op te maken uit bijvoorbeeld de studentenchipkaart, de oplossingen voor de telefonische bereikbaarheid, het kwaliteitshandvest en het Herontwerp. Ondanks dit alles zijn er toch een aantal aandachtspunten te noemen. Zo zou de deskundigheid van personen die klachten afhandelen kunnen worden verhoogd. Verder zouden afnemers betrokken kunnen worden bij invoeringsconsequenties van nieuwe of gewijzigde regelgeving. Ook behoeven de prestatie-indicatoren uniformering.» (pagina 84)

Ik stel vast dat de dienstverlening van de IB-Groep in het algemeen als goed wordt ervaren; dit is een winstpunt als direct gevolg van de verzelfstanding. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer van twee jaar geleden bleek al dat de IB-Groep zich met haar dienstverlening positief ontwikkelde. Nu blijkt dat die positieve ontwikkeling zich heeft doorgezet.

Het project Herontwerp zal de hier genoemde problemen grotendeels oplossen, bijvoorbeeld door ontwikkeling van de integrale klantafhandeling. Het project Herontwerp besteedt specifiek aandacht aan verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, zodat we de ontwikkeling van dat project moeten afwachten. De betrokkenheid van afnemers is in de afgelopen jaren al een punt van aandacht geweest. De IB-Groep zal dit beleid verder ontwikkelen.

5. Implementatietraject

Om de verbeteringen te implementeren die naar aanleiding van de aanbevelingen uit het evaluatierapport zijn geformuleerd, zal ik een wijziging van de WVIB aan u voorleggen. In deze wetswijziging komen in ieder geval de volgende punten aan de orde:

- beperking van de functie van de Raad van Toezicht;
- benoeming van de Raad van Toezicht;
- deelneming in rechtspersonen;
- goedkeuring van de jaarrekening;

Het streven is de wetswijziging in 2001 in werking te laten treden. Bij de wetswijziging van de WVIB zal rekening worden gehouden met de Kaderwet ZBO's die momenteel in voorbereiding is.

De resterende aanbevelingen zullen naar verwachting in afspraken, jaarcontracten en protocollen tussen OCenW en de IB-Groep moeten

worden geregeld. Het streven is gericht om dit in 2000 te regelen. Bij de afspraken over het werken voor derden zal rekening worden gehouden met de ontwikkelingen in het MDW-traject «Markt en Overheid». Ik zal u over de voortgang informeren in mijn begrotingsstukken over de IB-Groep.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans