

Vergaderjaar 2008–2009

31 982

Instellen Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als baten-lastendienst

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2009

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 15 juni 2009. De wens over het voorgenomen besluit nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden van de Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 13 september 2009. De Kamer kan zich tegen het voorgenomen besluit uitspreken uiterlijk op 13 september 2009 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen. Bij de termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.

Op 14 juli 2008 heb ik u geïnformeerd over de uitgangspunten om te komen tot één nieuwe uitvoeringsorganisatie voor het onderwijs (onder de werktitel NUO) als onderdeel van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ (OCW). Met deze brief leg ik u in overeenstemming met de voorhangprocedure van artikel 10 van de Comptabiliteitswet 2001 mijn voornemen voor, om met ingang van 1 januari 2010 over te gaan tot het instellen van de baten-lastendienst Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) met een tijdelijke status. DUO wordt gevormd door de samenvoeging van het zelfstandige bestuursorgaan (ZBO) de Informatie Beheer Groep (IBG) en de baten-lastendienst Centrale Financiën Instellingen (CFI). Deze voorhangprocedure houdt in dat het besluit niet eerder wordt genomen dan 30 dagen nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Indien de Kamer binnen 30 dagen na ontvangst van deze kennisgeving of binnen 14 dagen na het verstrekken van nadere inlichtingen zich uitspreekt tegen het voorgenomen besluit, wordt het besluit niet genomen. De minister van Financiën is met mij van mening dat de DUO heeft aangetoond binnen een periode van drie jaar volledig te kunnen voldoen aan de instellingsvoorwaarden die zijn opgenomen in de Regeling baten-lastendiensten 2007, en die tijdens de aanvangsdoorlichting door het directoraat-generaal Rijksbegroting zijn geconcretiseerd voor de DUO en zijn opgenomen in het door DGRB en OCW ondertekende startdocument.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Zoals beargumenteerd in mijn brief van 26 september 2007 leidde de doorlichting van ZBO's op basis van de Kaderwet ZBO's tot de conclusie dat de uitvoeringsprocessen van de IBG vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid dichterbij de minister moeten komen². Door de instelling van deze nieuwe baten-lastendienst komen de uitvoeringsprocessen weer binnen mijn directe verantwoordelijkheid. Als minister van OCW zullen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201 en 31 200 VIII, nr. 41.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201 en 31 200 VIII, nr. 4.

hierdoor mijn bevoegdheden ten aanzien van de DUO, in vergelijking met mijn huidige bevoegdheden ten aanzien van de IBG, feitelijk vergroot worden.

Een baten-lastendienst

De beide organisaties die samengaan tot de DUO voeren nu reeds een baten-lastenadministratie. Het is vanwege continuïteit in de bedrijfsvoering wenselijk dat de DUO een baten-lastendienst wordt. De DUO levert producten op het terrein van bekostiging, financiering, informatievoorziening alsmede diensten gericht op de verbetering van de verbinding tussen beleid en uitvoering. Met een eenduidige productdefinitie (uitgedrukt in kwantiteit en kwaliteit) en de toerekening van kosten naar deze producten ontstaat een grotere transparantie in de relatie tussen het bestuursdepartement en DUO. Ik kan dan een betere afweging maken tussen het resultaat en de te maken kosten. Een en ander leidt tot een verbeterde prioriteitstelling, zowel op geaggregeerd niveau als binnen de DUO-organisatie. Hiermee wordt aangesloten bij het kabinetsstandpunt, verwoord in de brief van de minister van Financiën van 26 september 2008 (evaluatie baten-lastenstelsel), dat het baten-lastendienstmodel ziet als het meest doelmatige organisatiemodel voor uitvoerende organisaties op rijksniveau¹.

De aanvangsdoorlichting

Begin januari 2009 heeft het ministerie van Financiën de aanvangsdoorlichting uitgevoerd als onderdeel van het instellingstraject van de baten-lastendienst DUO. Tijdens die doorlichting zijn voldoende aangrijpingspunten aangetroffen voor de verlening van de tijdelijke status en de opbouw tot een volwaardige baten-lastendienst. Wel dient nog een aantal belangrijke mijlpalen behaald te worden, die in het gemeenschappelijk startdocument nader zijn gespecificeerd. Op een nader overeen te komen tijdstip na de zomer zal het ministerie van Financiën vervolgens een tweede toets uitvoeren. Als de mijlpalen allemaal zijn behaald zal deze toets beschouwd worden als de groen-lichtmeting voor de definitieve status. In dat geval zal er waarschijnlijk nog dit jaar een tweede voorhangprocedure volgen bij de Tweede Kamer, nu voor het verkrijgen van de definitieve status per 1-1-2010. Als het ministerie van Financiën echter onvoldoende resultaat constateert zal de toets beschouwd worden als een tussentijdse doorlichting, en begint de DUO in 2010 met een tijdelijke status. De uiteindelijke groen-lichtmeting zal in dat geval plaatsvinden in 2010. In de tussentijdse periode wordt binnen mijn ministerie hard gewerkt om te voldoen aan alle instellingsvoorwaarden zodat de DUO-organisatie per 1-1-2010 volledig als baten-lastendienst kan functioneren.

De instellingsvoorwaarden

Op basis van de aanvangsdoorlichting zijn in samenspraak tussen het ministerie van Financiën en van OCW een aantal aspecten benoemd die specifiek getoetst gaan worden in de groen-lichtmeting. De basis hiervoor zijn de drie instellingsvoorwaarden zoals deze zijn vastgelegd in de regeling Baten-lastendiensten 2007. De DUO moet hieraan voldoen om de definitieve status te verkrijgen.

1. De doelmatigheidsverbetering die gerealiseerd gaat worden, moet aantoonbaar zijn.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 737, nr. 17.

Basisindicatoren zijn de kostprijs en kwaliteit per product of dienst. Doelmatigheid kan worden bereikt door een lagere kostprijs (bij gelijke kwali-

teit) of een hogere kwaliteit (bij gelijke kostprijs). Deze kengetallen dienen inzicht te geven in de meerjarige ontwikkeling van de doelmatigheid uitgedrukt in financiële en kwaliteitskengetallen. Deze kengetallen worden opgenomen in de begroting en jaarverslag van het ministerie van OCW. Als specifiek toetspunt voor de groen-lichtmeting is in het startdocument benoemd dat de DUO gemotiveerd een aantal kwaliteitsindicatoren heeft ontwikkeld, waarmee men inzicht geeft in de meerjarige doelmatigheids- en kwaliteitsverbetering.

2. Er zijn voldoende doelmatigheidsprikkels ingebouwd in het resultaatgerichte sturingsmodel.

In de nieuwe setting zal het Managementteam van OCW fungeren als opdrachtgeversoverleg voor DUO. Het MT-OCW bestaat uit de SG, de PSG, de drie beleids-DG's, de inspecteur-generaal van het onderwijs en de DG DUO (vanaf 1 april 2009). De beheersmatige verantwoordelijkheid is belegd bij de SG.

De band tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering wordt op twee manieren versterkt. De besturing van DUO zal vanaf 1 januari 2010 plaatsvinden langs de lijnen van het SG-DG model. De leiding van de dienst berust bij de DG DUO. Deze neemt zitting in het MT-OCW zodat de visie en ervaring van de uitvoering op het hoogste niveau is geborgd. Daarnaast zal de rol van het materiële opdrachtgeverschap van de beleids-DG's versterkt worden door een betere inhoudelijke ondersteuning en het beleggen van de budgettaire verantwoordelijkheid van het totale budget (programma- en uitvoeringsbudget) bij de betreffende beleids-DG's. De taak van de opdrachtgever is de opdracht te formuleren en kritisch te volgen of de opdrachtnemer de opdracht uitvoert zoals afgesproken. De opdrachtgever is als het ware de kritische klant die zuiver kijkt naar het product (in al haar kenmerken en aspecten).

3. Er is een kostprijsmodel dat de koppeling legt tussen producten en kosten.

Het kostprijsmodel moet voldoen aan de criteria van transparantie en betrouwbaarheid, en moet zodanig zijn ingericht dat voor- en nacalculatie evenals een verschillenanalyse gemaakt kunnen worden. Dit kostprijsmodel heeft de nieuwe producten- en dienstencatalogus van DUO als vertrekpunt. Onderdeel van het kostprijsmodel vormen ook heldere afspraken over projecten en het verrekenen van meer- en minderwerk.

Verwerking in begroting

In samenhang met deze voorhangprocedure zal de DUO als baten-lastendienst worden opgenomen in de ontwerpbegroting 2010 van mijn ministerie, het startjaar van de tijdelijke baten-lastendienst. Dit houdt in dat in een aparte baten-lastendienstparagraaf de meerjarige staat van baten en lasten, de (indicatieve) openingsbalans, het kasstroomoverzicht en de doelmatigheidskengetallen worden opgenomen. Dit overeenkomstig de Rijksbegrotingvoorschriften.

Stand van zaken financieel beheer

Een belangrijk aandachtspunt bij het instellen van een baten-lastendienst is het financieel beheer. Indien er sprake is van ernstige tekortkomingen in het financiële beheer bij de bestaande baten-lastendiensten bij mijn ministerie, dan wordt het verkrijgen van de status baten-lastendienst uitgesteld. Het financieel beheer bij CFI en IBG en bij het Nationaal Archief mag in 2008 en 2009 geen ernstige tekortkomingen vertonen. Over 2008 is dat

volgens het samenvattend rapport van de Auditdienst bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW niet het geval geweest.

Tot slot

Ik ben er van overtuigd dat de DUO op verantwoorde wijze zal functioneren als een naar doelmatigheid en effectiviteit strevende baten-lastendienst. Ik verzoek de Tweede Kamer daarom in te stemmen met het voornemen om de DUO de status van tijdelijke baten-lastendienst te geven.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk