

Vergaderjaar 2009–2010

31 982

Instellen Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als baten-lastendienst

Nr. 4

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 14 juni 2010. 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 20 september 2010.

De Kamer kan zich tegen het voorgenomen besluit uitspreken uiterlijk op 20 september 2010 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.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2010

1. Inleiding en samenvatting

Op grond van de voorhangprocedure van artikel 10 van de Comptabiliteitswet 2001 leg ik u hierbij mijn voornemen voor om over te gaan tot het toekennen van de definitieve status van baten-lastendienst aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Het kabinet is, gehoord het positieve oordeel van het ministerie van Financiën, van mening dat DUO heeft aangetoond te voldoen aan de instellingsvoorwaarden voor de definitieve status. In deze brief wil ik verder ingaan op de wijze waarop DUO nu voldoet aan de instellingsvoorwaarden.

De 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 der 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 aangenomen.

Vorig jaar heeft de Tweede Kamer op verzoek van mijn ambtsvoorganger reeds de tijdelijke status van baten-lastendienst aan DUO verleend. Op dat moment werd nog niet volledig voldaan aan de instellingsvoorwaarden zoals opgenomen in de Regeling baten-lastendiensten 2007. Dit is op 12 juni 2009 gemeld aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 982, nr. 1). Uw Kamer heeft hierover vragen gesteld die op 24 juni 2009 bij Nota van verslag beantwoord zijn in samenhang met het fusieproces van IB-Groep en CFI (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 944, nr. 7). Dit heeft ertoe geleid dat uw Kamer kon instemmen met het verlenen van de tijdelijke status.

2. Vorming van baten-lastendienst

De vorming van een baten-lastendienst is een vorm van interne verzelfstandiging waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid volledig gehandhaafd blijft. De verzelfstandiging heeft alleen betrekking op het aanpassen van elementen van de bedrijfsvoering zodat DUO doelmatiger en doeltreffender kan werken.

Dit betreft een resultaatgericht besturingsmodel en transparante verantwoording in combinatie met een baten-lastenadministratie en een kostprijsmodel dat de koppeling legt tussen producten en kosten.

3. Waarom een baten-lastendienst

DUO verleent diensten en producten op het terrein van bekostiging, financiering en informatievoorziening voor het onderwijsveld. 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. Hierdoor is een betere afweging mogelijk tussen de gevraagde dienstverlening en de te maken kosten. Een en ander leidt tot een verbeterde prioriteitstelling, zowel op geaggregeerd niveau als binnen de DUO-organisatie.

Door de toenemende focus op het te bereiken resultaat van de dienst, in termen van kwaliteit, doeltreffendheid en efficiëntie zal een betere publieke dienstverlening tot stand worden gebracht. Er wordt een voortdurende relatie gelegd tussen de inzet van het DUO-apparaat en investeringen en de te realiseren dienstverlening. Dit is mogelijk door DUO aan te sturen in termen van producten en diensten en samenhangende kosten (kostprijzen). Dit wordt gefaciliteerd door een baten-lastenadministratie.

4. De wijze waarop DUO voldoet aan de instellingsvoorwaarden

Om de definitieve status van baten-lastendienst te verkrijgen, moest DUO voldoen aan een drietal instellingsvoorwaarden, zoals gesteld in de Regeling baten-lastendiensten 2007. Deze instellingsvoorwaarden zijn in de brief van 12 juni 2009 aan uw Kamer behandeld. De minister van Financiën is met mij van mening dat DUO heeft aangetoond te voldoen aan de instellingsvoorwaarden. Hiervoor heeft DUO in de tussenliggende periode een nieuw besturingsmodel, producten- en dienstencatalogus en kostprijsmodel afgesproken en opgesteld. Het (resultaatgericht) besturingsmodel beschrijft de uitgangspunten, de rol- en taakverdeling en de besturingscyclus in de relatie tussen het bestuursdepartement OCW en de baten-lastendienst DUO. De producten- en dienstencatalogus beschrijft alle producten van DUO. Het kostprijsmodel legt de koppeling tussen producten en kosten volgens het zogenaamde lichtmodel.

Het is echter niet alleen bij het opstellen en beschrijven van de afspraken gebleven, ze zijn in de tussenliggende periode ook volledig geïmplementeerd. In de door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Dienst Uitvoering Onderwijs ondertekende managementafspraken 2010 vormde dit het uitgangspunt en is dit gedachtegoed volledig geïncorporeerd.

Per instellingsvoorwaarde wil ik hier melden hoe DUO daaraan voldoet.

a. Aantoonbaar doelmatig werken

De instellingsvoorwaarde luidde dat de gerealiseerde doelmatigheidsverbetering aantoonbaar moet zijn. Basisindicatoren zijn de kostprijs en kwaliteit per product of dienst. Doelmatigheid kan worden bereikt door een lagere kostprijs (bij gelijke kwaliteit) of een hogere kwaliteit (bij gelijke kostprijs).

DUO voldoet hieraan door in de jaarverantwoording (als onderdeel van het departementaal jaarverslag) een aantal kengetallen te presenteren over de gerealiseerde doelmatigheid. Hierbij gaat het enerzijds om financieel getinte kengetallen zoals kostprijzen en kosten en anderzijds om kwaliteitskengetallen zoals bijvoorbeeld foutenpercentages en reactiesnelheid op vragen van instellingen en studenten. Deze zelfde kengetallen vormen ook onderdeel van de managementafpraak die jaarlijks tussen DUO en het bestuursdepartement wordt afgesproken en waarop ik stuur. De gehanteerde kengetallen zijn overeenkomstig de voorschriften die het ministerie van Financiën hieraan stelt in de Rijksbegrotingvoorschriften 2010.

b. Resultaatgericht sturingsmodel

De instellingsvoorwaarde luidt dat er voldoende doelmatigheidsprikkels moeten zijn ingebouwd in het resultaatgerichte sturingsmodel.

Het sturingsmodel beschrijft hoe DUO en het bestuursdepartement, binnen de reguliere departementale kaders, met elkaar omgaan. De beleidsdirecties die het beleid ontwikkelen, zijn degene die de opdracht voor de uitvoerende dienst DUO moeten formuleren. Bovendien zullen zij ook de uitvoeringskosten van DUO voor deze opdracht moeten voldoen. Wie bepaalt, die betaalt. Hierdoor vindt er een afweging plaats tussen verwachte beleidsresultaten en samenhangende kosten. Voor DUO betekent deze werkwijze dat deze dienst elk jaar opnieuw zijn budget moet verdienen door aan te tonen dat sprake is van een beleidsmatig gewenste productie en dienstverlening. Er is in feite sprake van een continue kosten-batenafweging. Het kritisch en concreet formuleren van de opdracht (in volume, kwaliteit en kosten) en het volgen door de beleidsopdrachtgevers van de uitvoering stimuleert DUO om zijn dienstverlening conform afspraak doelmatig uit te voeren. Een aanzienlijk deel van de DUO-capaciteit wordt jaarlijks vanuit zero base opgedragen. Tenslotte wordt een nacalculatie uitgevoerd ten opzichte van de managementafpraak die leidt tot aanpassing van kosten, tarief of productomvang in het daaropvolgende jaar.

Om te waarborgen dat er sprake is van handhaving van de departementale kaders (bijvoorbeeld op het gebied van efficiëntie en externe inhuur) zal de secretaris-generaal van mijn departement optreden als formele opdrachtgever die uiteindelijk de managementafpraak met de directeur-generaal DUO bekrachtigt. Dit is conform zijn verantwoordelijkheid voor de totale ambtelijke organisatie van mijn departement.

c. Kostprijsmodel

De laatste voorwaarde die werd gesteld, is dat DUO een kostprijsmodel hanteert dat de koppeling legt tussen producten en kosten.

DUO werkt met ingang van 2010 met een eenvoudig kostprijsmodel dat recht doet aan het karakter van de DUO-processen en zijn taken. Per hoofdproduct worden de kosten vooraf vastgesteld en deze dienen als bekostigingsbasis. Deze worden vastgesteld in de managementafpraak.

Er is vooraf zicht op de uitvoeringskosten van de door het beleid gewenste dienstverlening.

Het bestuursdepartement wordt geconfronteerd met de kosten en daarmee de uitvoerbaarheid van de beleidswensen.

Voor de DUO-organisatie is per hoofdproduct en hoofdproces helder wat de kosten zijn en waar eventuele efficiëntie gevonden kan worden.

5. Verwerking in begroting

In de begroting 2010 van het ministerie van OCW is een baten-lasten-dienstparagraaf opgenomen met daarin voor DUO de meerjarige staat van baten en lasten, een indicatieve openingsbalans, het kasstroomoverzicht en de doelmatigheidskengetallen. De doelmatigheidskengetallen zullen in meerjarig perspectief in de ontwerpbegroting 2011 opgenomen worden en dus aan uw Kamer gepresenteerd.

6. 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 financieel 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 over 2008 en 2009 geen ernstige tekortkomingen vertoond hebben. Over beide jaren is dat volgens het samenvattend rapport van de Auditdienst bij de Jaarverslagen voor 2008 en 2009 van het ministerie van OCW niet het geval geweest.

Tot slot

Ik ben er van overtuigd dat DUO op verantwoorde wijze zal functioneren als een naar doelmatigheid en effectiviteit strevende baten-lastendienst.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. Rouvoet