



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Evaluatie DUO 2024 Verder op weg

naar gelijkwaardigheid, evenwicht en
risicosturing vanuit meerjarig perspectief

1 April 2025

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Gea van Craaikamp
Harry Rensen

Met medewerking van
IMPROVEN

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Vraagstelling en afbakening	5
1.3	Aanpak	6
1.3.1	Uitvoering evaluatie	6
1.3.2	Verantwoording	6
2	Conceptueel kader	7
2.1	Regeling agentschappen 2024	7
2.2	Public value management versus new public management	7
2.2.1	Public value model van Moore	8
2.2.2	Metten publieke waarde door Faulkner en Kaufman	8
2.2.3	'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur'	9
2.3	Stewardshipmodel versus principaal agentmodel	10
3	Doorlichting DUO 2019	11
3.1	Centrale vraag	11
3.2	Aanbevelingen	11
3.3	Opvolging	12
3.4	Aansluitende onderzoeksvragen evaluatie DUO 2024	12
4	Samenvattende bevinding evaluatie DUO 2024	13
4.1	Goed op weg	13
4.2	Nog een weg te gaan	13
4.3	Nader uit te werken per thema	14
5	Governance	15
5.1	Onderzoeksvragen	15
5.2	Opvolging aanbevelingen doorlichting DUO 2019	15
5.3	Bevindingen	16
5.3.1	Opzet en bestaan overlegstructuur versterkt sturing	16
5.3.2	Werking overlegstructuur kan beter	17
5.3.3	Onvoldoende ervaren gelijkwaardigheid en vertrouwen	17
5.3.4	Onvoldoende focus op rol ondergraaft rolvastheid	19
6	Publieke waarde	20
6.1	Onderzoeksvragen	20
6.2	Bevindingen	20
6.2.1	Ambities DUO	20

6.2.2	Besteding WaU-middelen	20
6.2.3	Geen weerklank van kant bestuursdepartement	21
6.2.4	Kwantitatieve onderbouwing publieke waarde	22
7	Meerjarig portfolio- en lifecycle management	26
7.1	Onderzoeksvragen	26
7.2	Opvolging aanbevelingen doorlichting DUO 2019	26
7.3	Bevindingen	27
7.3.1	Doorontwikkeling LCM	27
7.3.2	Meerjarige portfolio LCM onderhoud en vervanging 2023 – 2027	27
7.3.3	Doorontwikkeling strategisch (lean) portfoliomanagement	27
7.3.4	Derde voortgangsrapportage 2024	28
7.3.5	Herijking LCM 2019-2029 en MA 2025	28
8	Kaderstelling en toezicht	29
8.1	Onderzoeksvragen	29
8.2	Opvolging aanbevelingen doorlichting DUO 2019	29
8.3	Bevindingen	30
9	Financiering en begroting	31
9.1	Onderzoeksvragen	31
9.2	Bevindingen	31
9.2.1	Onderzoeksvraag 1	31
9.2.2	Onderzoeksvraag 2	31
10	(Financieel) beheer	32
10.1	Onderzoeksvragen	32
10.2	Bevindingen	32
10.2.1	Onderzoeksvraag 1	32
10.2.2	Onderzoeksvraag 2	33
10.2.3	Onderzoeksvraag 3	33
10.2.4	Onderzoeksvraag 4	33
11	Aanbevelingen	34
11.1	Wat nodig is voor een betere werking van de driehoek	34
11.2	Aanbevelingen per actor in de driehoek	35
11.2.1	Continuïteitsverantwoordelijke	35
11.2.2	Beleidsverantwoordelijke	37
11.2.3	DUO	37

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Volgens de Regeling agentschappen wordt ieder agentschap eens in de vijf jaar geëvalueerd, oftewel doorgelicht conform de terminologie van de oude regeling. Op deze manier wordt structureel aandacht besteed aan het functioneren van het agentschap. Sinds jaar en dag zijn daarbij twee thema's van belang, die verband houden met de bijzondere status van een agentschap: doelmatigheid en doeltreffendheid. De Regeling agentschappen moedigt sterk aan ook oog te hebben voor andere onderdelen van publieke waarde.

De laatste doorlichting van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) was in 2019. Vandaar dat OCW onder aanvoering van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) in 2024 is gestart met een nieuwe evaluatie van DUO.

1.2 Vraagstelling en afbakening

Een departement heeft de mogelijkheid een agentschapsevaluatie context specifiek in te richten. Bij de doorlichting DUO 2019 heeft OCW deze ruimte benut. In het verlengde hiervan hebben de onderzoeksvragen van de agentschapsevaluatie DUO 2024 een sterke relatie met de opvolging van de doorlichting 2019.

De thema's van de agentschapsevaluatie DUO 2024 zijn:

1. **Doorlichting 2019:**
Hoe staat het met de implementatie van de aanbevelingen uit de doorlichting 2019?
2. **Publieke waarde:**
Hoe stuurt OCW op en werkt het departement samen aan het realiseren van de (veranderende) maatschappelijke opgave?
3. **Governance:**
Is de sturing binnen de driehoek eigenaar – opdrachtgever – uitvoerder effectief en naar verwachting ingericht?
4. **Financiering en begroting:**
Sluit de P&C-cyclus van DUO aan op het begrotingsproces en is de huidige financieringsstructuur nog passend?
5. **(Financieel) beheer:**
Hoe meet en stuurt OCW op de doelmatigheid van DUO en hoe kan (het inzicht op) doelmatigheid worden vergroot?

De doorlichting 2019 was primair gericht op hoe DUO stuurt op onderhoud en vervanging en wat dat betekent voor de governance en financiering. De aanbevelingen uit deze doorlichting heeft DUO vertaald in een implementatieplan met concrete streefbeelden. Wat betreft sturing op onderhoud en vervanging vormde het transitieplan een vervolg.

De agentschapsevaluatie DUO 2024 is het eerste moment waarop OCW onderzoekt wat de fundamentele wijziging in de aansturing en financiering van DUO heeft gebracht en waar nog groot onderhoud of een aanvullende shift nodig is. Dat betekent dat ook deze evaluatie – gefundeerd op de vereisten die de Regeling agentschappen stelt – een specifieke focus kent.

1.3 Aanpak

1.3.1 Uitvoering evaluatie

Gelet op de wens om relatief zwaar in te steken op het thema governance heeft de secretaris-generaal (SG) van OCW ABDTOPConsult, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), gevraagd dit onderwerp nader te onderzoeken. Dit mede in relatie tot het vraagstuk van publieke waarde. Voor de financiële onderzoeksvragen, de analyse van doelmatigheid, de beoordeling van de opvolging van de hiermee samenhangende aanbevelingen uit de doorlichting DUO 2019 en de kwantitatieve onderbouwing hoe DUO invulling geeft aan publieke waarde, heeft OCW als externe deskundige IMPROVEN aangetrokken.

Om de evaluatie in één hand te houden, is afgesproken dat ABDTOPConsult opdrachtnemer is voor de totale doorlichting. Dit betekent dat de opdrachtgeversrol voor IMPROVEN was belegd bij ABDTOPConsult. De bevindingen en aanbevelingen van IMPROVEN en ABDTOPConsult zijn (op hoofdlijnen) integraal opgenomen in voorliggend rapport. De volledige uitkomsten van IMPROVEN op het punt van financiering, begroting en (financieel) beheer zijn als op zichzelf staande bijlage gevoegd. IMPROVEN is verantwoordelijk voor de inhoudelijke betrouwbaarheid van deze cijfermatige onderbouwing en analyse.

1.3.2 Verantwoording

Voor deze opdracht hebben ABDTOPConsult en IMPROVEN afzonderlijk de nodige documenten bestudeerd en betrokken medewerkers en leidinggevenden gesproken van het bestuursdepartement OCW, DUO, opdrachtgevers van DUO buiten OCW en het ministerie van Financiën. Daarnaast heeft ABDTOPConsult een werkbezoek gebracht aan DUO. Meermaals hebben IMPROVEN en ABDTOPConsult hun analyses en bevindingen met elkaar gewisseld.

Op basis van deskresearch en semigestructureerde interviews zijn ABDTOPConsult en IMPROVEN tot één onafhankelijk oordeel gekomen. OCW heeft de feiten die daaraan ten grondslag liggen op juistheid gecheckt. Enkel omwille van een toets op draagvlak zijn de bevindingen en adviezen in concept besproken met een begeleidingsgroep met vertegenwoordigers vanuit de ministeries van OCW en Financiën.

2 Conceptueel kader

2.1 Regeling agentschappen 2024

De aansturing van een agentschap vindt haar basis in de Regeling agentschappen. Per 1 januari 2025 is de regeling van 21 november 2017 integraal gewijzigd en vervangen door die van 1 oktober 2024. De regeling agentschappen beschrijft onder meer de rol van de partijen in de driehoeksturing:

1. **Continuïteitsverantwoordelijke:**
De SG of plaatsvervanger die verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid, op de algemene gang van zaken met betrekking tot het agentschap en op het stelsel van werkafspraken en governance.
2. **Beleidsverantwoordelijke:**
De directeur-generaal (DG), plaatsvervanger of de (plaatsvervangend) directeur van een ministerie die het agentschap verzoekt om producten of diensten te leveren.
3. **Eindverantwoordelijke binnen het agentschap:**
De hoogstgeplaatste ambtenaar die binnen het agentschap de eindverantwoordelijkheid draagt voor het beleid en de algemene gang van zaken.

In de oude regeling werden deze rollen eigenaar, opdrachtgever resp. opdrachtnemer genoemd. De nieuwe terminologie moet de gelijkwaardigheid binnen de driehoek beter tot uiting brengen.

Belangrijke aanleiding voor de nieuwe regeling is het feit dat er twee onafhankelijke evaluatieonderzoeken naar de voorgaande Regeling agentschappen zijn afgerond: 'Samenwerken aan publieke waarde' (interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de Regeling agentschappen) en de 'Brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand'. Beide onderzoeken constateren dat het agentschapsmodel knellend kan werken. Specifiek is gewezen op knelpunten in de governance, bekostiging en verslaggeving die het lastig maken voor agentschappen om publieke waarde te creëren.

2.2 Public value management versus new public management

De oude Regeling agentschappen was vanuit **new public management** (NPM) ingegeven. Hierdoor waren de uitgangspunten voor agentschappen sterk gericht op doelmatigheidsbevordering via een prijs (p) * hoeveelheid (q) bekostiging. Het geloof in het realiseren in aantoonbare doelmatigheidswinst via het NPM-instrumentarium is afgenomen.

De nieuwe regeling richt zich op de hoofdlijnen van governance, bekostiging en verantwoording en kent meer keuzevrijheid in de invulling hiervan. Nadrukkelijk

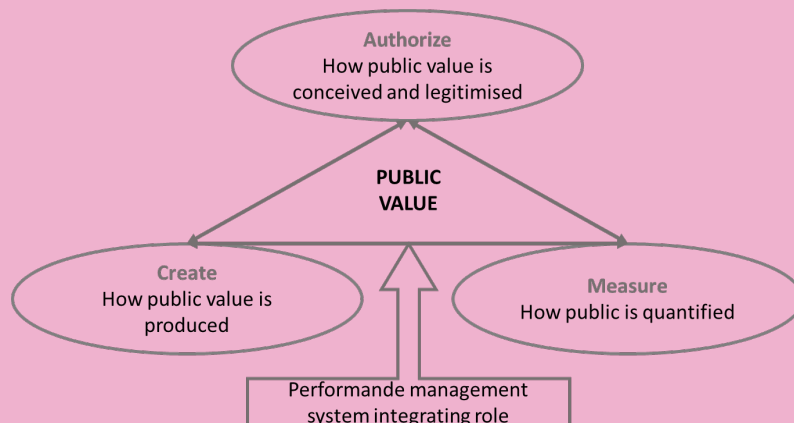
wordt een meerjarig perspectief gestimuleerd, waarbij aandacht is voor een goede balans tussen doelmatigheid en de andere onderdelen van publieke waarde.

In reactie op NPM en geïntroduceerd door Mark Moore, is het **public value management** (PVM) meer in zwang geraakt. Vanuit PVM-gedachte ziet de overheid de burger niet als klant, maar is het doel van overheidshandelen om - via een democratisch proces - toegevoegde waarde voor de maatschappij te creëren.

2.2.1 Public value model van Moore

Volgens **Moore** realiseren publieke organisaties publieke waarde als zij effectief inspelen op maatschappelijke behoeften, waardoor zij legitiem zijn in de ogen van de burgers. Dit komt tot uiting in de strategische driehoek, bestaande uit public value, operational capacity, en authorizing environment.

Public value model Moore



2.2.2 Meten publieke waarde door Faulkner en Kaufman

De mate waarin een overheidsorganisatie publieke waarden kan nastreven en behaalt, kan worden beschreven aan de hand van het model van **Faulkner en Kaufman**. Dit bestaat uit de volgende elementen.

Meetmodel Faulkner en Kaufman



2.2.3 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur'

De 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur' sluit aan bij de gedachte dat overheidshandelen in het teken moet staan van het legitiem realiseren van publieke waarde. De code wilt de professionaliteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur vergroten. De beginselen van de code moeten organisaties zelf operationaliseren in hun eigen context.

Volgens de Code goed openbaar bestuur houdt de overheid zich aan de volgende regels:

1. *Openheid en integriteit:*
 - *Het bestuur is open en integer, zowel binnen de eigen organisatie als naar andere overheidsorganisaties;*
 - *Het bestuur geeft duidelijke informatie over procedures en besluiten.*
2. *Participatie:*
 - *Het bestuur weet wat er leeft in de samenleving;*
 - *Het bestuur luistert naar vragen en ideeën van burgers bij onderwerpen die hen aangaan;*
 - *Het bestuur legt verantwoording af aan burgers over wat er met hun ideeën is gedaan.*
3. *Behoorlijke contacten met burgers:*
 - *Het bestuur zorgt ervoor dat de organisatie altijd te bereiken is via meerdere kanalen: de telefoon, internet en balie;*
 - *Het bestuur maakt duidelijk wat de burger mag verwachten.*
4. *Doelgerichtheid en doelmatigheid:*
 - *Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend;*
 - *Het bestuur neemt beslissingen die nodig zijn om deze doelen te behalen.*
 -
5. *Legitimiteit:*
 - *Het bestuur neemt alleen beslissingen en maatregelen waartoe het bevoegd is;*
 - *Het bestuur leeft de daarbij geldende wet- en regelgeving na;*
 - *Het bestuur kan alle beslissingen altijd rechtvaardigen.*
6. *Lerend en zelfcorrigerend vermogen:*
 - *Het bestuur leert van fouten en andere ervaringen om de prestaties te verbeteren;*
 - *Het bestuur kijkt en leert van de manier van werken bij andere overheidsorganisaties;*
 - *Het bestuur laat zich controleren.*
7. *Verantwoording:*
 - *Het bestuur legt aan de omgeving verantwoording af over het beleid.*

2.3 Stewardshipmodel versus principaal agentmodel

Samenhangend met de overgang van NPM naar PVM zien we in de aansturing van uitvoeringsorganisaties een verschuiving van het **principaal-agentmodel** naar het **stewardshipmodel**. Het principaal-agentmodel gaat uit van wantrouwen. De principaal kan de agent niet vertrouwen en zal dus willen controleren. Daarentegen berust het stewardshipmodel op een vertrouwensrelatie, een open en voortdurende uitwisseling van invalshoeken op een gemeenschappelijk doel en hieruit voortvloeiende resultaatafspraken.

In 'Werk aan Uitvoering' (WaU) krijgt de gedachte van het stewardshipmodel zijn beslag. Doel is om de uitvoering van beleid duurzaam te verbeteren. Dienstverlening met een menselijke maat, die aansluit op de verwachtingen en behoeften vanuit de samenleving en wendbaarder en toekomstbestendig is. Vanuit WaU zijn daarvoor rijksbreed middelen ter beschikking gesteld. Ook DUO heeft extra geld ontvangen.

3 Doorlichting DUO 2019

3.1 Centrale vraag

Ten tijde van de vorige doorlichting bevond DUO zich in een transitie van een organisatie met een complex systeemlandschap naar een meer wendbare ICT-gedreven organisatie, waarin onderhoud en vervanging structureel geborgd zijn.

De doorlichting DUO 2019 heeft onderzocht in hoeverre DUO intern klaar is voor adequaat lifecycle management (LCM), wat deze transitie betekent voor de (governance)relatie met de beleids- en continuïteitsverantwoordelijke en wat het betekent voor de financieringsstructuur van DUO.

3.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen uit de doorlichting DUO 2019 boden concrete handvatten om de implementatie van LCM verder ter hand te nemen. Aanbevolen werd dat DUO zijn transities bij voorrang afmaakt en LCM verankert binnen de organisatie.

Op het punt van governance beveelt de doorlichting op hoofdlijnen aan:

1. Richt een overlegstructuur in op meerdere niveaus om strategie, afspraken en uitvoering te bespreken, volgen en bewaken. Doe dat in ieder geval op het niveau van de informatievoorzieningsketens (IV).
2. Zorg voor meerjarig inzicht, zowel voor de beleidsagenda als de continuïteitsportfolio. Breng alle relevante aspecten in kaart waarop je wilt sturen.
3. Zorg voor een rolvaste heldere (besluitvormings)cyclus in de agentschapsdriehoek over het integrale meerjarig beeld en breng daarvoor in beeld welke keuzes te maken zijn.

Ten aanzien van financiering was de aanbeveling ervoor te zorgen dat de planning- en controlcyclus (P&C) aansluit op de financiële kaders uit de begrotingscyclus. Zorg daarbij dat omvangrijke investeringen extra aandacht krijgen.

3.3 Opvolging

Naar aanleiding van de aanbevelingen uit de doorlichting DUO 2019 heeft DUO het 'Implementatieplan Doorlichting DUO' opgesteld. Dit plan schetst als integraal streefbeeld:

“In de gewenste eindsituatie is DUO in staat om op een beheerste en gelijktijdig wendbare manier de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering te garanderen. Dit streefbeeld wordt gekenmerkt door:

1. Stabiele, meerjarige kaders en afspraken, beleidsagenda's en uitvoeringsbeelden.
2. Een professionele opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie gebaseerd op:
 - Adequate overleg- en beslisstructuur.
 - Heldere rolinvulling tussen eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer ('agentschapsdriehoek'), als ook binnen deze onderdelen.
 - Betrouwbare en transparante informatievoorziening door DUO als basis voor het goede gesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
 - Vroegtijdig betrekken door beleidsdirecties van DUO bij nieuw beleid.”

3.4 Aansluitende onderzoeksvragen evaluatie DUO 2024

De evaluatie DUO 2024 beoogt allereerst inzicht te geven in de stand van zaken van de aanbevelingen uit de doorlichting 2019. De betreffende onderzoeksvragen hebben betrekking op de drie veranderthema's van het implementatieplan:

1. Meerjarig portfolio- en lifecycle management;
2. Governance;
3. Kaderstelling en toezicht.

Aanvullend heeft OCW extra vragen gesteld over governance. Ook is publieke waarde als evaluatieonderwerp toegevoegd. Een begrip dat bij de doorlichting DUO 2019 nog niet in beeld was en waarop het implementatieplan dus ook niet ingaat. Daarnaast zijn de gebruikelijke onderwerpen financiering, begroting en (financieel) beheer onderwerp van evaluatie.

4 Samenvattende bevinding evaluatie DUO 2024

4.1 Goed op weg

Het implementatieplan dat voortvloeide uit de doorlichting DUO 2019, voorzagt een organisatie die beheerst en wendbaar de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering garandeert. Hieraan heeft OCW de afgelopen jaren hard gewerkt. Met inzet van alle betrokkenen, van de kant van de uitvoerder, de beleidsverantwoordelijke en de continuïteitsverantwoordelijke.

Als grote uitvoeringsorganisatie levert DUO prestaties van formaat. Indrukwekkende kengetallen illustreren dit.

Een greep uit wat kengetallen DUO 2023:

- 43 miljard uitgekeerd aan 7200 gefinancierde onderwijsinstellingen;
- 1.2 miljoen afgenomen schoolexamens;
- 4.1 miljard uitgekeerd aan studiefinanciering;
- 2 miljoen gedownloade uittreksels uit Mijn Diploma's;
- 2.100 behaalde inburgeringsdiploma's;
- 285.000 inschrijvingen personenregister kinderopvang;
- 17 miljoen bezoekers Mijn DUO;
- 1.2 miljoen telefoongesprekken;
- 1.200 bezwaarschriften.

Zie hoofdstuk 2 van het rapport van IMPROVEN voor meer exacte cijfers over alle dienstverlening door DUO.

De interactie tussen DUO en het bestuursdepartement vertaalt zich in prestaties waar OCW als geheel met recht trots op mag zijn. Te denken valt aan de samenwerking tussen beleid en uitvoering bij de herinvoering van de basisbeurs voor studenten in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). Een ander voorbeeld is de opvolging van de aanbevelingen van het onderzoek naar het proces 'Controle Uitwonenden Beurs' (CUB). Het bestuursdepartement en DUO werken samen aan het naar boven halen van signalen vanuit de uitvoering. Op basis hiervan kan OCW overwegen of een aanpassing van beleid nodig is. Onder andere is de verkenning studiefinanciering ingericht, waarbij signalen worden verzameld vanuit DUO en bijvoorbeeld ook studentenorganisaties.

4.2 Nog een weg te gaan

Uitgaande van het integrale streefbeeld uit het implementatieplan 2019, zijn DUO en het bestuursdepartement de goede richting ingeslagen. Zeker op momenten van grote wijziging of crisis leiden interactie en samenwerking tussen partijen tot resultaat. Maar er is nog wel een weg te gaan om de beoogde eindstreep te behalen als duurzaam ingebakken manier van werken. Te meer doordat het te realiseren doel inmiddels wordt gedefinieerd in termen van

publieke waarde, waaraan OCW-breed nog geen eensluidende en gedragen invulling is gegeven.

Wat het implementatieplan voor ogen had, staat qua structuur, maar is qua werking en meerjarig perspectief nog niet op alle punten optimaal en structureel gerealiseerd. Het samenspel binnen de driehoek werkt nog niet per definitie als een systeem van checks and balances. Het besef dat alle drie de partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een optimale realisatie van publieke waarde, leggen zij nog niet altijd expliciet aan het daglicht. Het daartoe met elkaar begrijpelijk communiceren en daarnaar gezamenlijk acteren, is nog geen dagdagelijkse praktijk.

4.3 Nader uit te werken per thema

Deze hoofdbevinding wordt onderstaand nader uitgewerkt. Achtereenvolgens wordt in de volgende volgorde ingegaan op de thema's, zoals genoemd in paragraaf 1.2:

1. Governance;
2. Publieke waarde;
3. Overige vragen naar aanleiding van doorlichting DUO 2019:
 - a. Meerjarig portfolio- en lifecycle management
 - b. Kaderstelling en toezicht
4. Financiering en begroting;
5. (Financieel) beheer.

5 Governance

5.1 Onderzoeksvragen

1. Is de governance OCW-DUO (overlegstructuur op de verschillende niveaus, meerjarig inzicht en heldere besluitvorming daarover) effectief ingericht? Is de werking naar verwachting?
2. Hoe wordt de werkzaamheid van de governance OCW-DUO, zoals deze op dit moment is ingericht, beoordeeld?
3. Beoordeel de voorwaarden die nodig zijn om de gewenste governance effectief te laten functioneren.

5.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting DUO 2019

Op het punt van governance schetst het implementatieplan een overlegstructuur die gericht is op het stelselmatig bespreken, volgen en bewaken van de strategie (meerjarig uitvoeringsbeeld, meerjarige beleidsagenda, strategie uitvoering en beleid), de jaarplanning (managementafspraken) en de daadwerkelijke uitvoering.

Het geschetste eindbeeld kent drie niveaus:

1. Tafel per hoofdproduct:

Het zwaartepunt voor versterking van de samenwerking tussen het bestuursdepartement en DUO ligt bij de overlegtafel per hoofdproduct. Gerelateerd aan elk hoofdproduct van DUO wordt een overlegtafel met het bestuursdepartement ingericht. De consequenties van werkzaamheden binnen DUO die door de interne diensten worden geleverd (klantcontact, gegevensservice, bedrijfsvoering, ICT) worden betrokken in de afspraken op de hoofdproducttafels. Aan tafel wordt het integraal meerjarig inzicht opgesteld en besproken.

De hoofdproducttafels komen periodiek (indicatie: vier maal per jaar) bijeen of op andere wijze met het oog op snelle afstemming. Vaste gezichten die elkaar snel weten te vinden. Deelname aan de tafels en voorbereiding van de stukken vergt aan beide zijden investeringen in capaciteit, transparantie, cultuur en gezamenlijke taal.

De tafels zijn ter bespreking van koers en keuzes, niet voor operationeel/tactisch overleg per directie of project. Daarvoor dienen bestaande contacten, projectgroepen en stuurgroepen.

2. Tafel voor jaarplanning:

De jaarplantafel verzamelt en monitort het totaalbeeld van taken en portfolio van DUO. Dat betreft de samenvoeging van de beelden per hoofdproduct, aangevuld met onderwerpen die niet op de hoofdproducttafels aan de orde komen. De tafel stelt het totaalbeeld op over IV-ketens heen en bespreekt dit conform de kaders die MT-OCW heeft bepaald.

Aan de jaarplantafel wordt de managementafspraken (MA) opgesteld ter voorbereiding van besluitvorming in het managementteam OCW (MT-OCW) en ter tekening door SG en directeur-generaal (DG) DUO. Aan de jaarplantafel worden keuzes gemaakt om binnen financiële kaders te blijven en om de maakbaarheid voor het totale portfolio te borgen.

3. MT-OCW:

Het (MT-OCW) stuurt aan de voorkant en bepaalt de kaders voor DUO en beleidsdirecties. Bijvoorbeeld naar aanleiding van de begrotingsvoorbereiding. Nieuwe ontwikkelingen, zoals uitbreiding of heroverweging van DUO-taken, kunnen om strategische keuzes vragen. In dat geval worden tijdig de overwegingen vanuit verschillende perspectieven van opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar scherp verwoord en voorgelegd. Aldus kan het MT-OCW richting geven als dat bij bestaande of nieuwe dossiers aan de orde is. Uitvoering wordt een vast agendapunt van het MT-OCW.

Zoals eerder beschreven, vindt daarnaast in het MT-OCW besluitvorming plaats over de MA en de verantwoording daarover, opdat alle besluitvorming ten aanzien van DUO integraal kan worden afgewogen.

5.3 Bevindingen

5.3.1 Opzet en bestaan overlegstructuur versterkt sturing

Per oktober 2019 zijn de volgende hoofdproducttafels operationeel: **Bekostiging** (BEK), **Examens** (EX), **Gegevens, registers en informatieproducten** (GRIP) en **Studiefinanciering** (SF). Zowel de hoofdproducttafels als de jaarplantafel komen eens per kwartaal bijeen.

Na voorbereiding in onderliggende gremia, zoals het portfolio-overleg, of door anderszins betrokken medewerkers, worden onderwerpen in de regel eerst besproken aan betreffende hoofdproducttafel(s). De afspraak is dat de keuzes van de hoofdproducttafels vervolgens worden voorgelegd aan de jaarplantafel. Dit gebeurt niet altijd. Onderwerpen die voldoende zijn voorbereid voor definitieve besluitvorming, stuurde de jaarplantafel tot voor kort door naar het MT-OCW.

Recentelijk vindt de driehoeksturing op het hoogste niveau niet meer plaats in het MT-OCW. In plaats daarvan heeft de SG een apart overleg ingesteld, bestaande uit de SG OCW als continuïteitsverantwoordelijke (eigenaar), de DG Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie (HBWE) en de DG Funderend Onderwijs (FO) als beleidsverantwoordelijke (opdrachtgever) en de DG DUO als eindverantwoordelijke binnen het agentschap (opdrachtnemer). Met het instellen van het driehoeksoverleg is alsnog invulling gegeven aan de meer concrete aanbeveling uit de doorlichting 2019 om besluiten die zijn voorbehouden aan de driehoek niet te nemen in het MT-OCW als collegiaal bestuur. Dit uit oogpunt van rolvastheid. Het MT-OCW heeft immers een bredere functie en agenda dan alleen de aansturing van DUO.

De manier waarop OCW de driehoek op het hoogste niveau heeft ingevuld, is conform de Regeling agentschappen. De taakverdeling tussen de partijen die betrokken zijn bij de governance van DUO, gaat uit van de bestaande hoog-ambtelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen SG en DG.

De eindverantwoordelijke van DUO is een DG die producten aan burgers en onderwijsinstellingen levert op verzoek van beleidsonderdelen die eveneens onder leiding staan van een DG: de beleidsverantwoordelijke. De ambtelijke top, in de persoon van de SG, is daarbij in ultimo verantwoordelijk voor de continuïteit van de organisatieonderdelen die onder haar ressorteren. Mocht men niet tot overeenstemming komen, dan is de SG bij machte een knoop door te haken. Daarbij heeft zij wel te bewaken dat partijen het gevoel van gelijkwaardigheid blijven behouden. De Regeling agentschappen voorziet ook in de mogelijkheid om de plaatsvervangend SG (pSG) de continuïteitsverantwoordelijke te laten zijn. Voordeel hiervan is dat er dan een ambtelijke escalatiemogelijkheid buiten de driehoek is, mochten partijen er met elkaar niet uitkomen zonder verstoring van het gelijkwaardigheidsevenwicht.

5.3.2 Werking overlegstructuur kan beter

Met de uitwerking van aanbevelingen van de doorlichting DUO 2019 in een gelaagde overlegstructuur, heeft OCW een goede stap gezet in de driehoeksturing van DUO.

Opzet en bestaan van de overlegstructuur nemen evenwel niet weg dat de doelmatig- en doeltreffendheid van de sturing verbeterd kunnen worden. Dat behoeft zeker geen structuurwijziging, maar vraagt wel om professioneler en rolvaster acteren binnen de driehoek.

Een betere werking van het overlegstelsel waarin de driehoek op drie niveaus vorm krijgt, vraagt om meer procesmatige en inhoudelijke samenhang tussen hetgeen op de verschillende niveaus besproken wordt. Meerjarige werkafspraken tussen de drie partijen over het portfolio, innovatie, financiële kaders, rapportages en de manier waarop onvoorziene ontwikkelingen worden gemeld en financieel toegedeeld, moeten hiertoe de basis vormen. Vooral het samen delen van een meerjarig perspectief op de beleids- en de uitvoeringsagenda kan meer overzicht en inzicht creëren in de gezamenlijke koers. Dit conform artikel 7 van de Regeling agentschappen, dat spreekt over meerjarige werkafspraken tussen partijen in de driehoek.

5.3.3 Onvoldoende ervaren gelijkwaardigheid en vertrouwen

Zeker vanuit de bril van het stewardshipmodel kan driehoeksturing alleen maar werken vanuit gevoelde gelijkwaardigheid en handelen vanuit vertrouwen. Eenzijdig perspectief van waaruit men elkaar beschouwt en beoordeelt, belemmert een optimale werking van de driehoek. Partijen acteren vanuit hun eigen referentiekader en hun doen en laten houdt wederzijds onbehagen en wantrouwen in stand.

Al dan niet terechte en veelal gechargeerde beelden over en weer, voeden de volgende gevoelens over elkaar en ondermijnen een optimale werking van de driehoek:

- De **continuïteitsverantwoordelijke** ervaart DUO als onvoldoende transparant, wat het gevoel kan geven van onnodige onverwachte en ontijdige (financiële) verrassingen. DUO komt laat met actuele cijfers. Het resultaat is dat grote mutaties pas laat aan het licht komen. Er is dan onvoldoende tijd

voor zorgvuldige besluitvorming binnen OCW over de begrotingsvoorstellen (zie hoofdstuk 3 van het rapport van IMPROVEN).

De keerzijde van de medaille is dat DUO van mening is dat het bestuursdepartement niet altijd de impact doorziet van wat DUO als uitvoerder meldt. DUO is zichzelf daar ook niet altijd van bewust. DUO doorgrondt onvoldoende of de boodschap ook werkelijk aankomt.

De continuïteitsverantwoordelijke en beleidsverantwoordelijke opereren onvoldoende vanuit de WaU-gedachte en vragen vanuit die bril niet door. Mede doordat partijen elkaar te weinig verstaan, bestaat het gevaar dat risico's onvoldoende opgetild worden naar het juiste niveau en uiteindelijk geen scherpe keuzes gemaakt worden op basis van integrale afwegingen en risicobeheersing. Waar ligt ieder van de partijen nu echt wakker van? Dat gesprek wordt op alle niveaus te weinig gevoerd in de driehoek. Ook aan de hoofdproducttafels moet op basis van heldere risico-inzichten gesproken worden.

Behoudens bij majeure beleidswijzigingen, staat de uitvoering niet zonder meer op het beleidsnetvlies. Het **Beleidskompas** zit als verplichte kwaliteitseis niet standaard als instrument in de gereedschapskist van beleidsmakers om de uitvoering van meet af aan bij beleidsontwikkeling te betrekken. Ook het besef dat ICT wezenlijk onderdeel uitmaakt van het primaire proces van DUO, en dus meer is dan bedrijfsvoering, is geen automatisme. Dat alles kan DUO het gevoel geven van desinteresse vanuit het Haagse.

- **DUO** ervaart informatieconsumptie en heeft onvoldoende zicht op wat het bestuursdepartement doet met alles wat het vraagt. De verantwoordingslast wordt versterkt door het feit dat DUO voor een belangrijk deel lumpsum wordt gefinancierd. Daartegenover staan weinig heldere prestatie-indicatoren die inzicht geven in de mate waarin DUO publieke waarde realiseert (zie paragraaf 6.2.4). Er is geen sprake van waardegericht werken, waarbij alle kosten van DUO worden toegerekend naar een (hoofd)product. Door de aparte posten voor onder meer onderhoud en compliance heeft de beleidsverantwoordelijke weinig zicht op wat de volledige kosten per product zijn (zie hoofdstuk 4 van het rapport van IMPROVEN).
- De **beleidsverantwoordelijke** ervaart aan de tafels onvoldoende mandaat bij de gesprekspartners vanuit DUO. Dat leidt ertoe dat de beleidsverantwoordelijke medewerkers op een lager niveau gaat afvaardigen, wat bij DUO weer het gevoel voedt van onvoldoende serieus genomen te worden. Aldus ontstaat een vicieuze cirkel.

De relatie met de beleidsverantwoordelijke is voor DUO voorts ingewikkeld, doordat niemand als coördinerend beleidsverantwoordelijke de afzonderlijke opdrachtgevers binnen en buiten OCW overkoepelt. Dat brengt continuïteitsrisico's voor de organisatie mee, doordat nergens een integrale afweging van prioriteiten plaatsvindt. Dat creëert een onverwacht en pas laat zichtbaar risico voor de continuïteitsverantwoordelijke.

5.3.4 Onvoldoende focus op rol ondergraaft rolvastheid

Naarmate iemand meer begrip heeft van de te vervullen rol en ook de directe omgeving die rol op waarde weet te schatten, wordt rolvast acteren makkelijker. Met name in het domein van de continuïteitsverantwoordelijke en de beleidsverantwoordelijke is ruimte voor professionalisering en behoefte aan waardering.

De **continuïteitsverantwoordelijke** stuurt richting DUO onvoldoende op continuïteit en compliance in de volle breedte, dus ook ten aanzien van generieke wet- en regelgeving als Archiefwet, NIS2 (cybersecurity) en wet Deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA). Integrale sturing op compliance is bij uitstek de verantwoordelijkheid van de continuïteitsverantwoordelijke. Overigens dient de beleidsverantwoordelijke wel de eventuele implicaties voor het beleid en de dienstverlening goed te doorgronden en daarop zo nodig te acteren. De kosten van die compliance komen immers ten laste van de beleidsverantwoordelijke.

Richting de beleidsverantwoordelijke kan de continuïteitsverantwoordelijke onvoldoende countervailing power manifesteren. Dit heeft mede te maken met het gegeven dat Eigenaarsadvisering als onderdeel van FEZ geen zelfstandige positie heeft. De financiële oriëntatie van Eigenaarsadvisering wordt versterkt, doordat de controlfunctie voor DUO daar ook is ondergebracht. Dit betekent bijvoorbeeld dat Eigenaarsadvisering strikt blijft uitgaan van de formeel vastgestelde (rijks)begroting, terwijl DUO actuelere budgettaire inzichten wil hanteren die zijn afgesproken in de MA met de SG (zie hoofdstuk 3 van het rapport van IMPROVEN).

Eigenaarsadvisering heeft een rol in het toezien op en bijdragen aan de werking van de driehoek. Dat is echt breder dan financiën en beheersing. Het combineren van de controlfunctie en eigenaarsadvisering verdraagt zich niet met het benodigde onderlinge vertrouwen in de werking van de driehoek.

Aan de kant van de **beleidsverantwoordelijke** werken medewerkers aan de verbinding met de uitvoering. Ze voelen zich 'zwemmend' en ervaren onvoldoende dat hun oriëntatie zichtbaar wordt gewaardeerd. Het commitment op directie- en DG-niveau voor de opdrachtgevende kant van het beleidswerk heeft serieus aandacht en versterking. Medewerkers verdienen het om te weten of ze het goed doen en daartoe voldoende geëquipeerd en ondersteund te worden. Een breder gedragen notie van en begrip voor hun werk helpt daarbij. Hun werk is immers niet onbelangrijker dan het beantwoorden van Kamervragen of het begeleiden van de bewindspersoon bij een debat.

6 Publieke waarde

6.1 Onderzoeksvragen

1. Hoe wordt gestuurd op en samengewerkt aan het realiseren van de (veranderende) maatschappelijke opgave voortkomend vanuit publieke waarden, onder andere via WaU?
2. Onderbouw zoveel mogelijk kwantitatief de doeltreffendheid van de wijze waarop door DUO invulling wordt gegeven aan de publieke waarden?

6.2 Bevindingen

6.2.1 Ambities DUO

Het publieke 'Jaarbericht DUO 2023' beschrijft dat de organisatie in de overgang zit van uitvoeringsorganisatie naar publieke dienstverlener. Dit vertaalt zich in de volgende ambities:

"In 2025 is DUO een begripvolle, toegankelijke en zelfbewuste publieke dienstverlener. Voor opdrachtgevers en ketenpartners zijn we een betrouwbare partner die niet alleen wet- en regelgeving uitvoert, maar die ook zorgt dat regelingen uitvoerbaar zijn en dat klanten ermee uit de voeten kunnen. Voor klanten zijn we een steun en toeverlaat die meedenkt en zorgt voor een oplossing. We maken ontwikkeling mogelijk en willen ook zelf blijven verbeteren. Dat doen we samen met onze klanten, met ketenpartners, politiek, ministeries en andere overheidsorganisaties."

De ambities van DUO komen tot uiting in vijf doelen en thema's die de organisatie gebruikt om zich te ontwikkelen en verbeteren:

1. *DUO helpt de klant: van werken vóór de klant naar werken met de klant;*
2. *DUO is toegankelijk voor alle klanten: van DUO-dienstverlening naar overheidsdienstverlening;*
3. *DUO levert: van reactie naar actie;*
4. *DUO ontwikkelt continu: van het werk gewoon goed doen naar iedere dag leren en verbeteren;*
5. *DUO wend- en weerbaar: van aanpassen naar aankunnen .*

6.2.2 Besteding WaU-middelen

Een van de belangrijkste impulsen om publieke waarde meer op de voorgrond te plaatsen, is het rijksbrede programma WaU. Vanaf 2022 ontvangt DUO hiervoor middelen. In 2024 bedroegen deze € 37,7 miljoen en voor 2023 waren € 32 miljoen beschikbaar. Dit is incidenteel geld, dat ook voor structurele doelstellingen wordt ingezet.

Uitgaande van het 'Jaarbericht DUO 2023' heeft de organisatie dat jaar 27 miljoen aan WaU-middelen uitgegeven voor het verbeteren van zijn dienstverlening. Dat geld heeft DUO onder meer aan het volgende besteed:

"Particuliere klant

- De wachttijden aan de telefoon namen af en lagen gemiddeld op minder dan drieënhalve minuut. Klanten beloonden onze service aan de telefoon en bij de servicekantoren met een 7,8 (ruim boven de 7 die we met OCW hebben afgesproken).
- Er zijn 'maatwerkplaatsen' waar medewerkers van verschillende afdelingen samen lastige problemen bespreken van mensen die in de knel zitten tussen de regels.
- We werken samen met verschillende gemeenten en onderwijsinstellingen aan de 'loketfunctie': spreekuren voor studenten op mbo-instellingen, DUO-servicebalies op gemeentehuizen, en deelname aan 'overheidsbrede loketten' in Amsterdam, Utrecht en Enschede, om mensen te helpen die problemen hebben bij meerdere overheidsorganisaties.
- We zijn bezig het portaal Mijn DUO te verbeteren zodat dit geschikt is voor mobiele telefoons en tablets.
- We hebben kennis en ervaringen uitgewisseld met het UWV, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel en de Volksbank om onze dienstverlening te verbeteren.
- We onderzoeken de relatie tussen gebeurtenissen en levensfasen van klanten en onze dienstverlening, om mensen in de toekomst beter en sneller te kunnen helpen.

Zakelijke klant

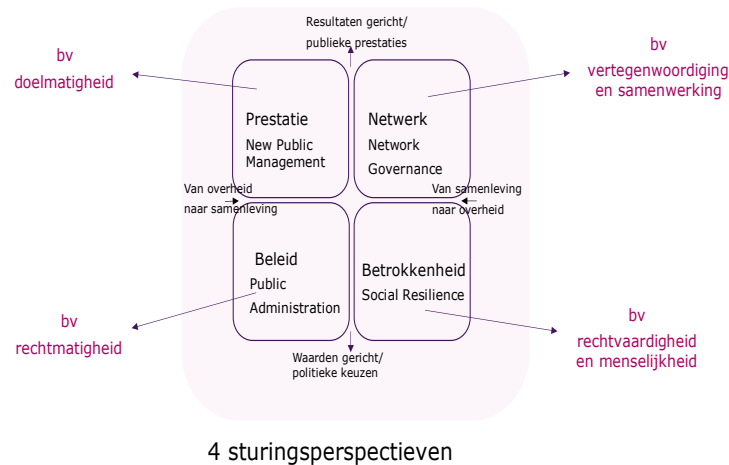
We zijn begonnen aan een programma om de dienstverlening aan onderwijsinstellingen structureel te verbeteren, en doen klantonderzoek om te bepalen waar scholen het meest behoefte aan hebben. Voorlopig heeft dat geleid tot een paar prototypes van diensten of producten die we gaan verbeteren, betere afstemming en samenwerking, en betere toegankelijkheid van DUO. Verder bereidt DUO zich voor op de toekomst: we steken meer energie – en geld – in digitale ontwikkelingen. Dat is vaak onzichtbaar voor de buitenwereld, maar wat wel merkbaar zal zijn is een nieuw crm-systeem ('customer relationship management'), waarmee onze dienstverlening sneller, pro-actiever en persoonlijker wordt. Andere initiatieven spelen zich onder andere af op het gebied van cyber-security, het beter ontsluiten en beveiligen van informatie, datamanagement en opleiding."

6.2.3 Geen weerklank van kant bestuursdepartement

DUO heeft een regievoerder WaU aangesteld. De organisatie zet medewerkers en beschikbare middelen in vanuit een visie, waarin elementen zijn te herkennen van het model van Moore uit paragraaf 2.2.1. DUO kijkt naar en leert van andere publieke uitvoeringsorganisaties. Met als doel het voortdurend verbeteren van de dienstverlening en de gebruikscondities van de dienst, om zodoende burgers en instellingen op een passende, eenvoudige en toegankelijke manier te geven waar ze recht op hebben. Dit in lijn met de 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur'.

Publieke Waarde(n)

Op welke publieke waarden willen we met elkaar sturen bij opgave gericht werken?



Gebaseerd op de bron: Sedimentatie in sturing door Nederlandse Staat voor Openbaar Bestuur van Van der Steen et al., 2016

Daarentegen is het sturen op en verantwoorden in termen van publieke waarde nog niet echt doorgedrongen binnen het bestuursdepartement. Sinds 2021 signaleert DUO in de 'Stand van de uitvoering DUO' knelpunten die een goede dienstverlening in de weg staan. De knelpunten komen voort uit beleid of wet- en regelgeving of doen zich voor in (keten)samenwerking of de uitvoering. DUO plaatst de knelpunten binnen een context, waarin begrippen passen als 'menselijke maat', 'bereikbaar- en laagdrempeligheid', 'bedoeling van de wet', 'betrouwbaarheid', 'burgerparticipatie' en 'lerende en samenwerkende organisatie'. In de aanbestedingsbrief aan de Tweede Kamer reageren de bewindspersonen op de knelpunten. Deze reactie ademt meer de toon van een technische inventarisatie van de effecten van en knelpunten bij de uitvoering van beleid. Ook in dit kader praten DUO en bestuursdepartement niet in dezelfde taal. Er kan nog niet echt gesproken worden van samenwerken aan (veranderende) maatschappelijke opgaven vanuit het gedachtegoed van publieke waarde. Wat in de uitvoering gebeurt, is sowieso weinig onderwerp van gesprek aan enige tafel.

6.2.4 Kwantitatieve onderbouwing publieke waarde

Conform WaU werkt DUO aan prestatie-indicatoren en monitort verschillende kengetallen. Deze krijgen nog weinig aandacht. Slechts enkele kengetallen zijn opgenomen in de formele verantwoording naar de Tweede Kamer. Het merendeel neemt DUO op in een bijlage bij zijn publieke jaarbericht. Een deel wordt alleen gebruikt voor OCW-interne informatievoorziening. Het is (nog) een beperkte set, gezien de totale omvang en diversiteit van de dienstverlening.

Veel kengetallen hebben (nog) niet het karakter van een indicator die iets zegt over de mate waarin DUO publieke waarde realiseert. Om toch enige indicatie te krijgen, heeft IMPROVEN kengetallen uit verschillende documenten van DUO en twee eigen geconstrueerde indicatoren gerangschikt naar het model van **Faulkner en Kaufman**, zoals weergegeven in paragraaf 2.2.2.

	2019	2020	2021	2022	2023	trend 2019/2023	bron
Resultaatverwezenlijking							
Programmagelden onderwijsinstellingen (in € mln.)	33.233	33.978	37.329	41.404	42.939	29%	kerncijfers
Onderwijsinstellingen bekostigd	7.477	7.428	7.370	7.337	7.317	-2%	kerncijfers
Onderwijsdeelnemers po, vo, vavo, volwassened.	2.966.000	2.940.000	2.920.000	2.905.000	2.891.000	-3%	kerncijfers
Programmagelden studiefinanciering ontvangsten (in € mln.)	1.164	1.307	1.334	1.426	1.658	42%	kerncijfers
Programmagelden studiefinanciering uitgaven (in € mln.)	5.269	5.113	5.571	5.243	5.108	-3%	kerncijfers
Studenten hbo en wo	768.000	817.000	833.000	818.000	802.000	4%	kerncijfers
Vertrouwen en legitimiteit							
Meldingen van datalekken	80	91	128	113	126	58%	VGR DUO
Klachten in Arbitrair beraad	1.689	1.674	2.009	1.579	1.652	-2%	kerncijfers
Bezwaarschriften in Arbitrair beraad	20.597	14.313	12.743	11.427	11.166	-46%	kerncijfers
Kwaliteit van dienstverlening							
Bezoekers duo.nl (in mln.)	18,5	18,9	21,2	19,9	20,6	11%	kerncijfers
Bezoekers MijnDUO (in mln.)	11,4	12,8	13,7	13,9	17,1	50%	kerncijfers
Klanttevredenheid digitale kanalen	7	7,3	7,1	6,7	6,6	-6%	VGR DUO
Baliebezoeken	22.000	5.000	2.000	7.000	10.000	-55%	kerncijfers
Klanttevredenheid bemenste kanalen	8	7,4	6,9	7,4	7,8	-3%	VGR DUO
Telefoongesprekken (in mln.)	1,5	1,4	1,4	1,2	1,2	-18%	kerncijfers
Wachttijden telefoon gemiddeld in minuten	5	6	9	5	3,25	-35%	VGR DUO
Doelmatigheid							
Uurtarieven ICT	114	115	118	121,5	132	16%	Verslag OCW
Uurtarieven niet ICT	77,5	78,5	78,5	82	87	12%	Verslag OCW
Overheadkosten t.o.v. totale kosten (in %)	n.b.	23%	21%	22%	20%	-13%	Verslag OCW
Bekostiging: Kosten per instelling (reëel in €, gecorrigeerd voor volume- effect)	4.681	4.822	4.906	5.228	6.475	38%	Doorlichting
Bekostiging: Kosten per € mln. programmabudget (in €)	1.053	1.062	1.010	1.034	1.252	19%	Doorlichting

Bronnen

Kerncijfers: bijlage bij jaarbericht DUO beschikbaar via internet

VGR DUO: periodieke voortgangsrapportages van DUO aan bestuursdepartement

Verslag OCW: formele jaarverslag van OCW aan Tweede Kamer

Doorlichting: geconstrueerde indicator IMPROVEN

Uit de tabel kunnen de volgende constatering worden getrokken:

1. Resultaatverwezenlijking:

DUO heeft over de doorlichtingsperiode aanzienlijk meer programmagelden uitbetaald aan de onderwijsinstellingen. De bedragen voor studiefinanciering namen licht af. Het aantal instellingen en studenten waarmee DUO te maken heeft, daalde licht.

Resultaatverwezenlijking omvat eveneens culturele, economische, sociale en duurzaamheidsresultaten. Hoewel DUO zegt te sturen op deze onderwerpen is er weinig cijfermatige onderbouwing van de resultaten. De resultaten zijn namelijk voornamelijk kwalitatief te verklaren.

2. Vertrouwen en legitimiteit:

Het aantal meldingen van datalekken bij DUO is gedurende de onderzoeksperiode gestegen van 80 in 2019 naar 126 in 2023. Het aantal klachten, is ondanks enige schommeling grotendeels gelijk gebleven. De bezwaarschriften daarentegen zijn gedaald.

3. Kwaliteit van dienstverlening:

Het gebruik van de digitale kanalen neemt langzaam maar zeker verder toe, terwijl het aantal telefoongesprekken en baliebezoeken afneemt. Gedurende de onderzoeksperiode is de klanttevredenheid van de digitale kanalen ten tijde van corona gestegen en in 2022 en 2023 weer gedaald. De klanttevredenheid van bemenste kanalen ontwikkelde zich tegenovergesteld.

Verder is de gemiddelde wachttijd van de telefoongesprekken licht gedaald. DUO hanteerde hier tot 2024 een norm waarbij zij klanten niet langer dan drie minuten wilden laten wachten. Tijdens corona is dit niet gelukt, maar wel in de andere jaren. Vanaf 2025 is de wachttijdnorm aangepast naar vijf minuten.

4. Doelmatigheid:

IMPROVEN besteedt in hoofdstuk 5 van zijn rapport uitgebreid aandacht aan doelmatigheid. De crux is dat het hier gaat om de verhouding tussen ingezette middelen en gerealiseerde (kwaliteit van) dienstverlening.

De Regeling agentschappen 2024 definieert doelmatigheid als volgt:

"De mate waarin de prestaties en effecten tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten."

De uurtarieven ICT en niet-ICT zijn over de periode 2019 tot en met 2023 gestegen met respectievelijk 16 en 12%. De vergelijkbare standaarduurtarieven die BZK berekent, vertonen ongeveer dezelfde stijging als gevolg van loon- en prijsontwikkelingen. Er lijkt geen sprake van een positieve of negatieve ontwikkeling van doelmatigheid.

Het aandeel van overheadkosten daalt tussen 2020 en 2023 met 3 procentpunten. Dat is relatief gezien een verbetering van 13%.

Ten slotte heeft IMPROVEN twee kengetallen geconstrueerd voor het hoofdproduct bekostiging. Dit ter inspiratie voor het denken over en ontwikkelen van prestatie-indicatoren voor doelmatigheid in relatie tot publieke waarde. De indicator apparaatskosten per instelling laat een stijging zien van 38%. De indicator apparaatskosten per € miljoen programmabudget stijgt met 19%. Beide laten een negatieve ontwikkeling van de doelmatigheid zien.

7 Meerjarig portfolio- en lifecycle management

7.1 Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de doorlichting DUO 2019 heeft OCW de volgende vragen gesteld:

1. Zijn de beoogde transities van DUO afgerond en de rollen, ook in relatie tot OCW, toegedeeld en ingevuld? Wat is de actuele werking? Benut hierbij de streefbeelden uit het implementatieplan.
2. Is LCM, zowel application lifecycle management (ALM) als information lifecycle management (ILM), binnen DUO in opzet en werking voldoende verankerd? Zijn de ambities met betrekking tot LCM gerealiseerd?

7.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting DUO 2019

De aanbevelingen uit de doorlichting DUO 2019 boden concrete handvatten om de implementatie van LCM verder ter hand te nemen.

Het implementatieplan 2019 duidt dat het gesprek tussen bestuursdepartement en DUO moet plaatsvinden op basis van een meerjarig beeld van alle veranderingen binnen DUO. Dit meerjarige beeld is opgebouwd uit een DUO-brede portfolio met alle veranderingen (de change), inclusief prioritering. Daarnaast zijn er meerjarige portfolio's per hoofdproduct, per waardeketen/IV-domein.

De businessdirecteuren en hoofddirecteur Uitvoering zijn verantwoordelijk voor zowel de run als change van de uitvoering en dus ook voor het managen en voortbrengen van de portfolio. Deze verantwoordelijkheid betreft het plannen en prioriteren van alle veranderactiviteiten, het intern afstemmen tussen de diverse informatievoorzienings-/voortbrengingsketens, het uitvoeren en sturen op de portfolio en het rapporteren naar en afstemmen met de beleidsverantwoordelijke en continuïteitsverantwoordelijke.

Eén van de portfoliocategorieën wordt gevormd door het continuïteitsportfolio, gebaseerd op LCM. De businessdirecties en ICT hebben inzicht in de risico's en levensfase van applicaties en systemen. Op basis daarvan stellen zij vervangingsvoorstellen (integrale afweging) en meerjarige vervangingsplannen (roadmaps) op als onderdeel van de portfolio.

7.3 Bevindingen

7.3.1 Doorontwikkeling LCM

Als gevolg van de adviezen van het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT), de Auditdienst Rijk (ADR), de Algemene Rekenkamer (AR) en de chief information officer (CIO) van OCW is DUO in 2022 aan een transitieopgave begonnen. Het AcICT constateert dat de strategische- en tactische sturing op veranderingen aan het applicatielandschap tekort schieten en adviseert DUO om te werken aan een professionele cultuur op het gebied van sturing, waarbij ook voldoende budget en managementaandacht aan LCM worden gegeven. Dit om verwaarlozing van het ICT-landschap te voorkomen. Hiertoe heeft DUO het veranderinitiatief '[Doorontwikkelen LCM](#)' gestart, als onderdeel van het transitieplan. Dit veranderinitiatief geeft invulling aan de verdere professionalisering van LCM binnen DUO en bundelt de al in gang gezette activiteiten voor de verdere ontwikkeling van LCM. Een excellente informatievoorziening voor alle deelgebieden van LCM, als basis voor sturing en verantwoording, is hierbij erg belangrijk. Daarnaast moet LCM worden ingebed in allerlei strategiedocumenten en onderdeel worden van het reguliere change- en portfolioprocès.

7.3.2 Meerjarige portfolio LCM onderhoud en vervanging 2023 – 2027

Het '[Meerjarige portfolio LCM onderhoud en vervanging 2023 – 2027](#) (supplement bij MA2023)' beschrijft dat de strategie van DUO erop is gericht om het ICT- en applicatielandschap gezond en beheersbaar te krijgen en houden. Zodanig dat continuïteit gewaarborgd blijft, de organisatie weerbaar is en blijft tegen externe dreigingen (cybersecurity) en compliant is aan rijkskaders, zoals de wetgeving over privacy. Als belangrijkste knelpunt noemt DUO de vertraging in de vervanging van legacy systemen bij studiefinanciering, klantcontact en examens.

7.3.3 Doorontwikkeling strategisch (lean) portfoliomanagement

De update december 2023 van de '[Documentatiemap realisatie en doorontwikkeling strategisch \(Lean\) Portfoliomanagement](#)' benoemt het verder ontwikkelen van lean portfoliomanagement als één van de oplossingen om de strategische- en tactische sturing te verbeteren.

Het document beschrijft de essentie van lean strategisch portfoliomanagement als de goede dingen blijven doen, het creëren van klantwaarde, de bijdrage van de portfoliowerkzaamheden aan de strategische doelstellingen kunnen koppelen en de beschouwing van de integrale maakbaarheid van de schaarse resources. Stip op de horizon is werken in waardeketens. Daartoe worden op dat moment de eerste stappen gezet.

Het jaar 2024 wordt gebruikt voor het verder concretiseren van en besluiten over het gewenste lean portfolioprocès, aldus het document.

7.3.4 Derde voortgangsrapportage 2024

In 2024 heeft DUO nog meer nadruk gelegd op het LCM-proces, met een totale realisatie van 332.700 uur voor onderhoud en 596.600 uur voor vervangingen. Het LCM-vervangingen programma heeft diverse belangrijke producten opgeleverd.

Volgens de derde voortgangsrapportage 2024 heeft DUO de sturing en governance van het LCM-programma versterkt, en diverse verbeteringen doorgevoerd in de technologiekeuzes en IT-processen. Dit heeft geleid tot een hogere productiviteit en betere beheersing van kosten.

7.3.5 Herijking LCM 2019-2029 en MA 2025

In 2025 zal DUO zich richten op verschillende acties en initiatieven binnen het LCM-programma. Deze acties zijn essentieel voor het moderniseren en verbeteren van het ICT-landschap van DUO.

De belangrijkste acties zijn:

- Meerjarig en integraal strategisch portfoliomanagement;
- Ontwikkelen van een planning om verder te werken aan meerjarig en integraal strategisch portfoliomanagement;
- Heldere kaders stellen waarbij het volledige werk van DUO cyclisch in beeld is en geprioriteerd, gepland en gemonitord kan worden;
- Rekening houden met onzekerheden en samen met het bestuursdepartement op zoek gaan naar een passende verantwoording;
- Kanteling van financiële sturing;
- Van financiële sturing naar sturing vanuit de opgave.

Deze acties zijn onderdeel van het bredere doel om het ICT-landschap van DUO gezond, veilig en modern te houden, waardoor de continuïteit van de dienstverlening gewaarborgd blijft en de organisatie compliant blijft aan huidige en toekomstige eisen.

De plannen rondom portfolio- en lifecycle management volgen elkaar in korte tijd op. Met de 'Herijking LCM 2019-2029' en de afspraken hierover in de MA 2025, staat een en ander feitelijk pas goed in de steigers. Gesproken kan worden over een taai dossier dat structureel aandacht behoeft op alle niveaus van de driehoek, dus ook in het overleg tussen (p)SG, DG DUO en beleid DG'en. Om aldus stap voor stap toe te werken naar regelmatig inzicht in de resultaten en de behaalde en te behalen doelen. Onderdeel van gesprek zijn de benodigde financiële kaders voor de komende jaren, vanuit het integrale en meerjarige beeld, verwoord vanuit de opgave.

8 Kaderstelling en toezicht

8.1 Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de doorlichting DUO 2019 heeft OCW de volgende vragen gesteld:

1. Is de financiering van DUO (aansluiting P&C op begrotingscyclus, invoering businesscases ten behoeve van besluitvorming) effectief ingericht?
2. Werkt de financiering naar behoren?

Ter beantwoording van deze vragen constateert IMPROVEN onderstaande.

8.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting DUO 2019

Op het gebied van kaderstelling en toezicht doet de doorlichting DUO 2019 twee aanbevelingen:

1. Zorg ervoor dat de P&C-cyclus aansluit op de financiële kaders uit de begrotingscyclus, opdat het uitvoeringsbeeld en de ruimte voor nieuwe beleidswensen op de cruciale momenten in de begrotingscyclus en de P&C-cyclus meerjarig duidelijk zijn. Maak het begrotingsproces leidend.
2. Zorg daarbij dat omvangrijke investeringen extra aandacht krijgen in de vorm van een businesscase, eventuele externe toetsing en voldoende ruimte voor alle partijen om een zienswijze te geven en te 'challengen'.

Het implementatieplan 2019 schetst dat DUO en het bestuursdepartement gaan werken in een P&C-cyclus die aansluit op de begrotingscyclus en DUO in staat stelt om meerjarig te plannen. In de MA maken DUO en bestuursdepartement in het najaar afspraken over de inzet van DUO in het daaropvolgende jaar. Door meerjarig te plannen met een meerjarenbeeld weten zowel DUO als bestuursdepartement wat er wordt verwacht en welke voorbereidingen getroffen moeten worden.

Deze verandering vergt inzet van DUO en bestuursdepartement. De **beleidsverantwoordelijken** stellen vroegtijdig beleidsagenda's op. DUO maakt een meerjarige uitvoeringsagenda, die de benodigde middelen en de beoogde resultaten beschrijft. Voor de onderbouwing en bespreking van grote investeringen daarin, werkt DUO investeringsvoorstellen uit. De **continuïteitsverantwoordelijke** geeft in dit streefbeeld tijdig heldere kaders mee, zodat DUO op basis van recente en volledige informatie een meerjarige MA met meerjarenbeeld kan formuleren.

In het implementatieplan heeft DUO als maatregel opgenomen dat bij het opstellen en herijken van de MA per stap wordt afgestemd op de begrotingscyclus, zodat DUO meerjarig kan plannen. De uitwerking hiervan heeft FEZ in de **kaderbrief** overgenomen.

Uitwerking in kaderbrief:

Inhoudelijk:

- *de MA geeft een meerjarig beeld met een actueel meerjarig beeld;*
- *de MA bevat een aantal inhoudelijke vaste elementen.*

Procesmatig:

- *De opdrachtgevers actualiseren de meerjarige beleidsagenda;*
- *De opdrachtnemer actualiseert de uitvoeringsagenda;*
- *Beide agenda's worden besproken aan de jaarplantafel. Dit is de input voor de OCW-begroting t+1;*
- *DUO verzendt uiterlijk 1 september t-1 op basis van besluitvorming Voorjaarsnota een MA aan de tafels met een geactualiseerd meerjarig beeld.*

8.3 Bevindingen

De aanbeveling uit de doorlichting DUO 2019 om de P&C-cyclus te laten aansluiten op de financiële kaders uit de begrotingscyclus is deels gerealiseerd. Hoofdstuk 3 van het rapport van IMPROVEN licht dat nader toe. De kaderbrief is aangevuld met een meerjarig perspectief en de MA tussen DG DUO en SG bevat vaste inhoudelijke elementen.

Wat niet is gerealiseerd, is het creëren van een meerjarig perspectief in de vorm van een meerjarige beleids- en uitvoeringsagenda en de inbreng bij omvangrijke investeringen door met name de beleidsverantwoordelijke. Daarbij ontbreekt er ook een meerjarig totaal beeld van baten en lasten.

9 Financiering en begroting

9.1 Onderzoeksvragen

1. Sluiten de P&C-cyclus van DUO en het begrotingsproces op elkaar aan?
2. Past de financieringsstructuur op de behoeften van het bestuursdepartement en het agentschap DUO?

Deze vragen heeft IMPROVEN beantwoord. Het rapport van IMPROVEN geeft een nadere onderbouwing van onderstaande bevindingen en betreffende aanbevelingen in paragraaf 11.2.3.

9.2 Bevindingen

9.2.1 Onderzoeksvraag 1

In opzet en inrichting sluiten de planning- en controlcyclus en het begrotingsproces van OCW op elkaar aan. Echter ieder jaar zijn er grote begrotingsmutaties nodig om de initiële ontwerpbegroting op het niveau van een realistische raming en uiteindelijke realisatie te brengen.

In de huidige cycli komt DUO laat met actuele cijfers. Het resultaat is dat grote mutaties pas laat aan het licht komen. Hierdoor is onvoldoende tijd beschikbaar voor een zorgvuldige besluitvorming binnen OCW over de begrotingsvoorstellen.

DUO en Eigenaarsadvisering kijken vanuit verschillend perspectief naar de MA. DUO gaat het uitvoeringsjaar in met de raming van de MA die is afgesproken tussen DG DUO en SG, terwijl Eigenaarsadvisering de focus richt op de formeel vastgestelde begroting.

Andere agentschappen zijn eveneens ingebed binnen de rijksbegrotingscyclus en de interne departementale planning- en controlcyclus. Ook hier is sprake van nieuwe inzichten tijdens het uitvoeringsjaar die leiden tot verschillen tussen de initiële ontwerpbegroting en de uiteindelijke vastgestelde slotwet. Deze zijn echter veelal minder groot.

9.2.2 Onderzoeksvraag 2

Hoewel de oorspronkelijk ontworpen financieringsstructuur nog steeds logisch is, is het financieringsoverzicht de afgelopen jaren onoverzichtelijker geworden. Dit komt door de omvangrijke extra financiering van activiteiten die niet direct gekoppeld is aan producten en diensten van DUO. Hierdoor kan met name de beleidsverantwoordelijke geen integrale afweging maken tussen de gewenste kwaliteit van dienstverlening en de benodigde middelen.

10 (Financieel) beheer

10.1 Onderzoeksvragen

1. Hoe wordt de doelmatigheid van DUO gemeten en gestuurd. Hoe kan de doelmatigheid en het inzicht hierin verder worden vergroot?
2. Hoe is de AO/IB-functie binnen DUO ingericht en hoe wordt de kwaliteit hiervan gewaarborgd?
3. Hoe is het financieel afsluitproces ingericht en biedt dit voldoende kwaliteitswaarborgen?
4. Inventariseer welke overige elementen in het (financieel) beheer verduidelijking behoeven en geef richting.

Deze vragen heeft IMPROVEN beantwoord. Het rapport van IMPROVEN geeft een nadere onderbouwing van onderstaande bevindingen en betreffende aanbevelingen in paragraaf 11.2.1 en 11.2.3.

10.2 Bevindingen

10.2.1 Onderzoeksvraag 1

De informatie die DUO presenteert over doelmatigheid voldoet weliswaar aan de Rijksbegrotingsvoorschriften, maar bevat geen wezenlijke informatie over de mate van doelmatigheid van DUO. Dit geldt voor meer agentschappen.

Binnen de P&C- en begrotingscyclus stuurt OCW niet aantoonbaar op het verhogen van de doelmatigheid van de taakuitvoering door DUO. De enige uitzondering hierop is de werkwijze bij de inburgeringstaak. Hierbij wordt in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer expliciet de afweging gemaakt tussen in te zetten budget en taakuitvoering.

De productiviteit en daarmee de doelmatigheidsontwikkeling kan volgens studies en andere uitvoeringsorganisaties worden gestimuleerd door:

- Productieverhogingen door economische conjunctuur en demografische ontwikkelingen;
- Bezuinigingen met gelijkblijvende taakuitvoering;
- Vereenvoudiging van wet- en regelgeving;
- Digitalisering;
- Goede en eenvoudige gegevensdeling met andere organisaties;
- Beperkte in- en uitstroom van personeel;
- Beperking van maatwerk.

Er is geen vastgesteld IT-sourcingsbeleid dat als basis kan dienen voor het streven naar doelmatigheid.

10.2.2 Onderzoeksvraag 2

DUO heeft nog veel werk te verrichten om de kwaliteit van zijn interne beheersing voor specifieke deelgebieden op orde te brengen. Met de veranderopgave 'Basis op Orde' geeft DUO hieraan invulling. Dit programma is in het eerste kwartaal van 2024 geleidelijk van de mobilisatiefase in uitvoering gebracht. Meer urgentie is noodzakelijk, gezien het belang en de beperkte voortgang van de veranderopgave.

DUO voert zelf geen verbijzonderde interne controle maatregelen uit en heeft geen internal auditfunctie (IAF). Deze functie is momenteel extern belegd bij de ADR op basis van afname van vraaggestuurde audits. DUO heeft behoefte aan meer auditcapaciteit. Hiermee is een schakel in de derde lijn van het drielijnenmodel, waarop de administratieve organisatie en interne beheersingsfunctie van OCW is gestoeld, niet volledig ingevuld.

De opvolging van de bevindingen van de ADR en met name het autorisatiebeheer, krijgt aandacht binnen DUO en het Audit Committee, maar blijkt veel tijd te vergen. De AR waarschuwt in haar 'Verantwoordingsonderzoek 2023' dat er nog steeds een risico bestaat dat ongeautoriseerde DUO-medewerkers toegang hebben tot de DUO-systemen.

10.2.3 Onderzoeksvraag 3

De opzet van het financieel afsluitproces, zoals beschreven door het bestuursdepartement en DUO, biedt voldoende kwaliteitswaarborgen. Bestaan en werking van het proces toetst de ADR jaarlijks. Hierover zijn geen specifieke rapportages (in de vorm van management letters of overzichten van controleverschillen) beschikbaar.

Het feit dat ADR jaarlijks een goedkeurende controleverklaring afgeeft voor het totale jaarverslag OCW, wijst erop dat het afsluitproces van DUO ook voldoet aan de vereiste kwaliteitsnormen.

10.2.4 Onderzoeksvraag 4

De ADR rapporteert in zijn auditrapporten al enige jaren twee overige opmerkingen. Bij een lagere materialiteit van de ADR-controles zou één van de opmerkingen zelfs een goedkeurende verklaring in de weg kunnen staan. DUO betwist beide opmerkingen. Niettemin handhaaft de ADR deze opmerkingen in zijn laatste (interim) auditrapport.

11 Aanbevelingen

11.1 Wat nodig is voor een betere werking van de driehoek

Allereerst gaat het om investeren in het daadwerkelijk (willen) leren kennen van elkaars wereld. De politiek-bestuurlijke focus in Den Haag maakt dat **Groningen** niet alleen letterlijk, maar ook figuurlijk uit beeld is. De noodzakelijke verbinding tussen beleid en uitvoering vraagt om meer aandacht vanuit het bestuursdepartement.

Andersom ervaart het **bestuursdepartement** DUO op momenten als onvoldoende transparant. Relevante informatie blijft te lang ontoegankelijk. Een gelaagde overlegstructuur kan alleen goed werken als niet alles naar het bestuurlijke niveau wordt getrokken. Agendering die helder onderscheid maakt in wat ter informatie op tafel ligt, wat ter afstemming wordt aangekaart en wat om besluitvorming vraagt, maakt op alle niveaus een open gesprek beter mogelijk over wat het gemeenschappelijk doel is.

Zonder bedrijfsvoering geen beleid en ook geen uitvoering. Dit betekent dat ook alle bedrijfsvoeringsaspecten en -afhankelijkheden aan tafel ter sprake moeten komen. De **beleidsverantwoordelijke** die de uitvoering financiert, moet in staat worden gesteld een integrale afweging tussen inzet van middelen en dienstverlening te maken. Waar nodig kan de expertise vanuit de stafdirecties worden ingebracht. De beleidsverantwoordelijke moet de impact van bedrijfsvoering kunnen doorgronden, zonder zelf alle inhoudelijke details te hoeven kennen.

Een OCW-brede en gedragen visie op publieke waarde (waartoe op aarde) ondersteunt een gezamenlijke richtinggevende koers (ook voor de overlegtafels) en biedt een helder frame voor het doen en laten. Gecombineerd met een beeld over kaders, consequenties voor ICT- en informatievoorziening, bedrijfsvoeringsafhankelijkheden, kosten en hiermee samenhangende risico's, helpt dit bij het formuleren van een meerjarige beleids- en portfolio-ontwikkeling. Op basis van een gemeenschappelijk gedragen doel, overeenstemming over hoe risico's worden gemitigeerd en wat acceptabele restrisico's zijn, kan op de gewenste ontwikkeling worden gestuurd.

Daarnaast kan de overlegstructuur aan kracht winnen met een cultuur van meer '**warme zakelijkheid**'. Wie doet wat wanneer en wat ligt er als dat klaar is? Weten '**waarom je besteld bent**', daarop aanspreekbaar zijn en elkaar ook daadwerkelijk aanspreken, dragen bij aan professioneel en rolvast acteren. Dat vergroot de effectiviteit van het overleg en opent de deur voor daadkrachtiger optreden.

11.2 Aanbevelingen per actor in de driehoek

Onderstaande aanbevelingen kunnen alleen goed worden geduid in samenhang met het algehele beeld van de bevindingen en de opmaat uit de vorige paragraaf. Veelal moeten ze in **gezamenlijkheid** worden opgepakt. Niettemin is onderstaand gepoogd iedere aanbeveling te verbinden aan een concrete bevinding en een eerstverantwoordelijke toe te wijzen.

Voorts gaan de aanbevelingen vooral over het **wat**. Het is aan OCW om binnen de eigen context nader te bezien **hoe** de aanbevelingen het best kunnen worden doorgevoerd. Voortbouwend op hetgeen in gang is gezet naar aanleiding van de doorlichting DUO 2019 en aan de hand van concrete casuïstiek. Ga met elkaar in gesprek op alle niveaus, benut de verbazing van nieuwe en jonge medewerkers en 'gluur bij de burens', zoals het ministerie van SZW, IenW, LNVV, EZ en KGG. Overall kan dit neerslaan in een opdracht aan de pSG.

11.2.1 Continuïteitsverantwoordelijke

Ten aanzien van de overlegstructuur, voor de werking waarvan de continuïteitsverantwoordelijke zorg draagt en waarbinnen de voorzitters van de tafels, ondersteund door de secretarissen, een aanjagende en verbindende rol hebben:

1. Behoud de ingerichte structuur. Investeer in 'warme zakelijkheid', inzicht in de wereld van de ander en professioneel en rolvast acteren. Besef dat ook acteren in de driehoek mensenwerk blijft. Heb aan de tafels voldoende aandacht voor concrete en scherpe afspraken (bevinding 5.3.2).
2. Maak helder in de agendering wat besluitvormend, afstemmend of informatief ter tafel komt. Verbreed de jaarplantafel tot integrale besluitvormingstafel op basis van risicoafweging en benut de hoofdproducttafels ter afstemming op basis van een open gesprek. Beoordeel nut en noodzaak van elk overleg; niet iedere vergadering behoeft doorgang te vinden als er geen relevante punten te bespreken zijn (bevinding 5.3.3).
3. Betrek en consulteer de beleidsverantwoordelijke nadrukkelijker bij de afspraken over de taakuitvoering van DUO. Onderdeel hiervan zijn in ieder geval het verder ontwikkelen door de beleidsdirecties van een integrale meerjarige beleidsagenda (waarin opgenomen de meerjarige beleidsprioriteiten die implicaties voor DUO hebben), de verdere ontwikkeling van een meerjarige uitvoeringsagenda door DUO gericht op publieke waarde en het behandelen van de DUO-onderwerpen op de hoofdproducttafels (bevinding 5.3.3 en 8.3)). Geef de coördinerende beleidsverantwoordelijke hierin een regierol (zie aanbeveling 12).
4. Betrek en consulteer de beleidsverantwoordelijke nadrukkelijker bij alle onderwerpen (inclusief de niet-onderwijsbeleid gerelateerde onderwerpen zoals LCM, WaU en compliance), zodat zij de beleidsimplicaties kunnen doorgronden en de beleidsafweging kunnen maken tussen inzet van middelen en het te behalen resultaat. Daarbij zijn beleidsresultaten te definiëren in termen van het realiseren van publieke waarde, waarvoor op onderdelen ook structurele middelen beschikbaar moeten zijn (bevinding 5.3.3, 6.2.2 en 7.3.5). Geef de coördinerende beleidsverantwoordelijke hierin een regierol (zie aanbeveling 12).

Met de eerder ontstane gedachte van een bedrijfsvoeringsoverleg - de vijfde tafel - wordt bedrijfsvoering weliswaar onderwerp van gesprek, maar van een integrale aanpak op hoofdproductniveau is hiermee nog geen sprake. Alternatief is om bedrijfsvoering per hoofdproduct mee te nemen en waar nodig voor het totale beeld een gecombineerde hoofdproducttafel met de voorzitters te beleggen, alvorens de gang te maken naar de jaarplantafel.

5. Bespreek de bevindingen en aanbevelingen van deze agentschapsevaluatie voor breed draagvlak binnen de relevante organisatieonderdelen van OCW. Dit ook tegen het licht van wat eerder is gezegd over het gezamenlijk oppakken van het wat en hoe.

Ten aanzien van publieke waarde:

6. Ontwikkel aan de tafels een gedragen beeld over de te realiseren publieke waarde als gemeenschappelijke richtinggevende koers en helder kader voor het doen en laten in de besturing (bevinding 6.2.3). Betrek daarbij de bestaande beleidsdoelen en doe dat vanuit de optiek van de 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur'.
7. Neem in rapportages (OCW-begroting, MA tussen DG DUO en SG en interne MA's) kengetallen op die inzicht geven in onder meer de doelmatig- en doeltreffendheidsontwikkeling van DUO. Prestatie-indicatoren die betekenis geven aan de verhouding tussen de ingezette middelen en de (kwantitatieve en kwalitatieve) resultaten van DUO. Dit conform de [Regeling agentschappen](#). Integreer deze in de aansturing van DUO (bevinding 10.2.1).

Ten aanzien van rol en ondersteuning:

8. Beleg de rol van continuïteitsverantwoordelijke bij de pSG, zodat de SG buiten de driehoek als ambtelijk escalatieniveau kan dienen. Dit kan nodig zijn als partijen binnen de driehoek zonder verstoring van het gevoel van gelijkwaardigheid er niet uit kunnen komen (bevinding 5.3.1).

Ook het eigenaarschap van de andere uitvoeringsorganisaties hoort daar thuis. Het recente rapport van ABDTOPConsult 'Aansturing van agentschappen en zbo's bij het ministerie van OCW' zegt hierover: "Het eenduidig beleggen van het eigenaarschap op een centrale plek geeft ook een duidelijke positie voor de bedrijfsvoeringdirecties, die veelal ook in de (p)SG-kolom vallen en geeft naast het bewaken van de continuïteit van de organisatie ook waarborgen voor uniformiteit in het sturen op rijksbrede kader met betrekking tot ICT, ziekteverzuim, privacy etc. Uniformiteit in sturing houdt ook in beperking van maatwerkafspraken."

9. Positioneer Eigenaarsadvisering onafhankelijk van FEZ en daarmee los van de controlfunctie, zodat zij over de volle breedte van de verantwoordelijkheid van de continuïteitsverantwoordelijke kan adviseren en ondersteunen (bevinding 5.3.4).

Voor genoemd rapport over de aansturing van agentschappen en zbo's bij OCW zegt hierover: "Bij de doorontwikkeling van een onafhankelijke eigenaarsadvisering past een meer zelfstandige positie, en niet langer als onderdeel van FEZ, dit vanwege de dubbelrol als concerncontroller. Een positie bij bestuursadvisering lijkt op zijn plaats."

Ten aanzien van ICT en IV:

10. Implementeer CIO-stelsel Rijk tot en met niveau DUO, borg doorvertaling I-visie Rijk in OCW-brede I-visie als stip op de horizon, draag zorg voor countervailing power bij bestuursdepartement ten opzichte van DUO en garandeer onbelemmerde toegang van de CIO tot het bestuur. Overweeg een specifieke I-doorlichting van DUO. (bevinding 5.3.3).

ICT en informatievoorziening spelen een cruciale en niet meer weg te denken factor voor effectieve beleidsuitvoering. Het IV-beslag in de begroting wordt groter en ook die component moet beheersbaar worden gehouden. Mede als gevolg van schuivende geopolitieke verhoudingen, worden weerbaarheid en externe afhankelijkheid serieuzere aandachtspunten.

11.2.2 Beleidsverantwoordelijke

Ten aanzien van rol en coördinatie:

11. Maak de opdrachtgevende kant van het beleidswerk even belangrijk als het overige beleidswerk. Investeer daarvoor directie- en DG-breed in commitment, capaciteit, kennisontwikkeling en waardering op het punt van het opdrachtgeverschap (bevinding 5.3.4).
12. Beleg de coördinatie voor het opdrachtgeverschap bij één van de DG'en, neem daarbij de dienstverlening aan tweeden en derden gelijkwaardig mee en organiseer dat zij een gelijkwaardige plek aan de tafels krijgen (bevinding 5.3.3).

Er zijn overigens meer mogelijkheden om het vraagstuk van meervoudig opdrachtgeverschap aan te pakken:
<https://www.werkaanuitvoering.nl/over-werk-aan-uitvoering/handelingperspectieven/driehoek/meervoudig-opdrachtgeverschap>.

Ten aanzien van ICT en IV:

13. Neem in lijn van het **Beleidskompas** de ICT- en IV-consequenties van meet af aan mee in beleids- en planvorming en zorg voor een paragraaf 'Uitvoeringsconsequenties'. Digitale weerbaarheid van overheidstaken zoals bij DUO zijn belegd, is óók een verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijke. Kennis en inzicht daarin zijn op alle beleidsniveaus essentieel (bevinding 5.3.3).

11.2.3 DUO

Ten aanzien van de overlegstructuur:

14. Bespreek binnen de driehoek wat je van de ander nodig hebt om transparant te opereren en check steeds of de boodschap is overgekomen. Doe een beroep op de verantwoordelijkheid van het bestuursdepartement om ook vanuit de WaU-gedachte te handelen (bevinding 5.3.3).
15. Een gelaagde overlegstructuur kan alleen goed werken als niet alles naar het bestuurlijke niveau wordt getrokken. Geef ruimte aan medewerkers bij hun acteren in de driehoek en vertrouw op hun professionaliteit. Bespreek aan de hand van concrete voorbeelden waar het goed ging en waar het beter kan (bevinding 5.3.3).

Ten aanzien van publieke waarde:

16. Ga meer waardegericht werken en ga verder met het ontwikkelen van prestatie-indicatoren, onder meer op punt van doelmatig- en doeltreffendheid, die inzicht geven in de mate waarin de organisatie publieke waarde realiseert. Doe dat vanuit de optiek van de '[Nederlandse code voor goed openbaar bestuur](#)' en betrek daarbij ook het [onderwijsveld](#) (bevinding 6.2.4 en 10.2.1).

Ten aanzien van financiering en begroting:

17. Zorg voor tijdige en volledige informatie conform de afspraken met het bestuursdepartement, zodat zorgvuldige en integrale besluitvorming binnen OCW mogelijk is. Dit speelt in elk geval bij de besluitvorming over de MA en het herijkingsmechanisme en in feite gedurende het gehele jaar (bevinding 9.2.1).
18. Spreek met Eigenaarsadvisering af hoe om te gaan met de verschillende statussen van de formele begroting en de raming in de MA (bevinding 9.2.1)
19. Herijk het financieringsmodel, zodat alle activiteiten en daarmee de kosten via de oorspronkelijke financieringsmethoden weer verbonden worden met een product of een dienst. Doe dit minimaal op het niveau van een hoofdpduct, zodat een productgerelateerd budget (i.c. kostprijs per hoofdpduct) te bepalen is (bevinding 9.2.2).

Hierdoor is de integrale afweging weer mogelijk tussen ingezette middelen en de (kwaliteit van de) dienstverlening en kan de beleidsverantwoordelijke zijn rol waarmaken.
20. Zorg voor momenten binnen de bestaande cycli dat de (kwaliteit van de) dienstverlening integraal kan worden afgewogen tegen de benodigde volledige kosten voor deze dienstverlening (bevinding 9.2.2)

Ten aanzien van (financieel) beheer:

21. Zorg dat de veranderopgave '[Basis op Orde](#)' zo snel mogelijk gerealiseerd wordt (bevinding 10.2.2).
22. Ga verbijzonderde interne controles uitvoeren en rapporteer hierover aan het bestuur van DUO (bevinding 10.2.2).
23. Zorg ervoor dat er voldoende auditcapaciteit is, zodat de door DUO gewenste audits kunnen worden uitgevoerd (bevinding 10.2.2).
24. Zorg dat de ADR-bevindingen met betrekking tot autorisatiebeheer (uit 2019) en IT beheersmaatregelen (uit 2021) zo snel mogelijk worden opgelost (bevinding 10.2.2).
25. Ga na hoe het verschil van inzicht met de ADR over resterende opmerkingen over de kwaliteit van het financieel beheer kan worden opgelost (bevinding 10.2.4).