



Financiële doorlichting Dienst Uitvoering Onderwijs

**Onderdeel van
de agentschapsdoorlichting
door ABDTOPConsult**

Datum

28 maart 2025

Opdrachtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Onderzoeksteam IMPROVEN

Guido Anninga

Oscar van Leeuwen

Maarten Mookhoek

Perre Schmidt

Hein van der Schoot

Referentie

BD-MCS-MD-IUCN24100012

Contact

+31 (0) 88 276 3000

info@improven.nl

www.improven.nl

Zonnebaan 9-21

3542 EA Utrecht

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. De dienstverlening en financiën van DUO.....	4
3. Onderzoeksvraag P&C aansluiting	8
4. Onderzoeksvraag Financieringsstructuur	14
5. Onderzoeksvraag Doelmatigheid	17
6. Onderzoeksvraag AO/IB functie.....	23
7. Onderzoeksvraag Financieel afsluitproces	26
8. Onderzoeksvraag Verduidelijking financieel beheer	27
9. Overzicht van bevindingen en aanbevelingen	29
A. Bijlage Begrotingscyclus en P&C- en MA-cyclus	32
B. Bijlage Bekostigingsmethoden	36
C. Bijlage Onderbouwing kengetallen hoofdproduct bekostiging instellingen	39
D. Bijlage Onderzoeksverantwoording	40

1. Inleiding

1.1. Agentschapsdoorlichting

In het kader van de agentschapsdoorlichting heeft het bestuursdepartement Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna OCW) aan ABD TOPConsult gevraagd de vijfjaarlijkse doorlichting van het agentschap Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna DUO) uit te (laten) voeren.

Het bestuursdepartement en DUO hebben een vijftal onderzoeksvragen vastgesteld: 1) naleving van de aanbevelingen van de doorlichting van 2019; 2) publieke waarde; 3) governance; 4) financiering en begroting en 5) financieel beheer (waaronder doelmatigheid).

ABD TOPConsult heeft de eerste drie onderzoeksvragen beantwoord. IMPROVEN heeft de laatste twee onderzoeksvragen beantwoord. Aanvullend heeft IMPROVEN de naleving van de financiële aanbevelingen van de doorlichting 2019 getoetst en de doeltreffendheid van DUO zoveel mogelijk cijfermatig onderbouwd door de lens van publieke waarden (onderdeel 2), conform het Public Value Model (PVM) van Mark Moore.

Vanwege de inhoudelijke samenhang zijn de antwoorden op de opvolging van doorlichting 2019 en de cijfermatige onderbouwing van publieke waarden opgenomen in de rapportage van ABD TOPConsult.

1.2. De onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die onderdeel uitmaken van de financiële doorlichting die opgenomen zijn in dit rapport, betreffen de volgende:

Financiering en begroting

1. Sluiten de planning en controlcyclus van DUO en het begrotingsproces op elkaar aan?
2. Past de financieringsstructuur op de behoeften van het bestuursdepartement en het agentschap DUO?

(Financieel) beheer

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

In de achtereenvolgende hoofdstukken zijn de deelonderzoeksvragen beantwoord in de vorm van een of meerdere bevindingen in combinatie met de hierop betrekking hebbende feitelijke informatie en een analyse die de bevinding onderbouwt. Afhankelijk van de strekking van de bevinding heeft het onderzoeksteam een aanbeveling geformuleerd.

In het slothoofdstuk zijn alle bevindingen en aanbevelingen opgenomen.

Om de onderzoeksvragen en antwoorden goed in context te plaatsen wordt allereerst een overzicht gegeven van de dienstverlening en financiën van DUO.

2. De dienstverlening en financiën van DUO

Alvorens de onderzoeksvragen te beantwoorden willen wij eerst een algemeen beeld geven van wat de hoofdtaken van de Dienst Uitvoering Onderwijs zijn en welk budget hiermee gemoeid is.

2.1. De taken en diensten van DUO

De taken die DUO voor OCW uitvoert in het basiscontract zijn ingedeeld in vijf hoofdproducten. Daarnaast verricht DUO werkzaamheden voor tweeden en derden en doet zij aanvullende opdrachten.

1. Het bekostigen van onderwijsinstellingen

De bekostiging van erkende onderwijsinstellingen in het PO, VO, BVE en HO. Bij de bekostiging van instellingen wordt onderscheid gemaakt in:

- Basisbekostiging: hieronder vallen alle toekenningen aan onderwijsinstellingen die tot de basisbekostiging worden gerekend, waaronder de lumpsumbekostiging;
- Aanvullende bekostiging: hieronder vallen alle regelingen die tot de aanvullende bekostiging worden gerekend;
- Niet reguliere bekostiging: het betreft de veelal incidentele bekostiging van onderwijsinstellingen.

Tabel 1: Kengetallen 2023 bekostiging van onderwijsinstellingen

Kengetallen 2023 ¹	
Financiering onderwijsinstellingen	€ 42.939 mln uitgekeerd
Aantal onderwijsinstellingen	7 207

2. Studiefinanciering

Het verstrekken van studiefinanciering aan studenten (MBO en HO), beurs voor leraren, tegemoetkoming aan studenten en leerlingen, het administreren en innen van studieschulden, OV-kaart en lesgeld. De meest omvangrijke taken binnen Studiefinanciering zijn toekennen en innen.

Tabel 2: Kengetallen 2023 studiefinanciering

Kengetallen 2023	
Uitgekeerd aan studiefinanciering	€ 4.106 mln uitgekeerd
Afgeloste studiefinanciering	€ 1.415 mln afgelost
Geïnde leergelden	€ 241 mln geïnd
Aantal studenten HBO en WO	802.000
Aantal studenten MBO en BVE	470.000

3. Diploma's en examens

DUO zorgt voor het afgeven, erkennen, legaliseren en beheren van diploma's. Bij dit hoofdproduct zijn de volgende producten te onderscheiden:

- Organiseren van de logistiek van staats-, school- en centrale examens;
- Voor aangewezen vakken afnemen van examens;
- Afgeven verklaring afgelegde examens en vervangend opleidingsdocument;
- Ondersteunen en uitvoeren van de afname van digitale examens (FACET).

Tabel 3: Kengetallen 2023 Diploma's en examens

Kengetallen 2023	
Aantal afgenomen schoolexamens	1.189.000
Aantal afgenomen NT2 examens	34.776
Aantal afgenomen staatsexamens	102.000
Aantal gedownloadde diploma's	2.051.000

4. Registers

Inwinnen, beheren en verstekken van gegevens als dienstverlener ten behoeve van het efficiënt uitvoeren van de taken binnen de andere vier hoofdproducten. DUO levert gegevens aan onderwijsinstellingen, ketenpartners (o.a. Kennisnet, Surf en gemeenten), burgers, OCW, andere departementen, uitvoeringsorganisaties (COA, CBS, UWV en Belastingdienst).

¹ Bron voor alle kengetallen is de Staat van de uitvoering 2023 van DUO pagina 6
Financiële doorlichting DUO

5. Informatiediensten

Het hoofdproduct Informatiediensten richt zich op het verstrekken van structurele en ad-hoc leveringen van beleidsinformatie aan:

- het bestuursdepartement;
- veldorganisaties (zoals de raden);
- andere overheden (zoals gemeenten en andere departementen);
- Inspectie van het Onderwijs;
- CBS;
- onderwijsinstellingen;
- onderzoeksinstellingen; en
- het publiek.

De informatie omvat de thema's: onderwijsaanbod, onderwijsdeelname, onderwijsopbrengsten, leerplicht, onderwijspersoneel, bekostiging en financiële exploitatie van besturen.

6. Werkzaamheden voor tweeden en derden

Behalve voor OCW voert DUO ook taken uit voor andere ministeries. Die taken liggen in het verlengde van de taken die DUO al uitvoert voor OCW.

Voor het ministerie van JenV² betreft dit de Inburgeringsexamens. Voor het ministerie van SZW het Landelijk Register Kinderopvang en het Personenregister Kinderopvang. Voor het Ministerie van Financiën voert DUO de examens voor de Wet op het financieel toezicht uit.

7. Aanvullende opdrachten

Dit product omvat aanvullende opdrachten die niet te relateren zijn aan de andere hoofdproducten. Het betreft majeure wijzigingen en nieuwe DUO-producten. Bijzondere aanpassingen van wet en regelgeving, producten, systemen, organisatie etc. als gevolg van majeure beleidswijzigingen of nieuwe opdrachtgever.

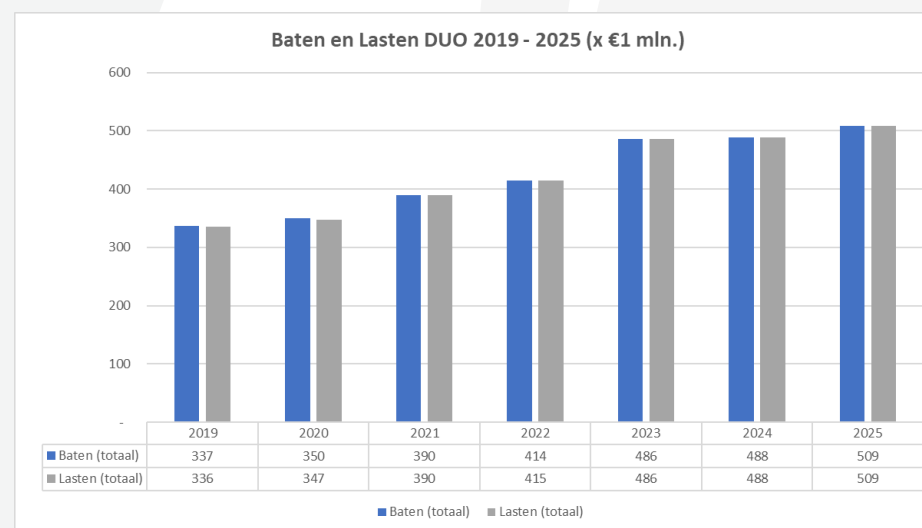
² De beleidsverantwoordelijkheid voor het inburgeringsbeleid is in het kabinet Schoof overgegaan van SZW naar JenV
Financiële doorlichting DUO

2.2. Financiën 2019 - 2025

De baten en lasten van DUO zijn in zes jaar met 51% gestegen. Deze stijging kent een aantal oorzaken. De belangrijkste zijn:

- autonome loon- en prijsontwikkelingen
- de toename van de dienstverlening van SSO Noord
- de effecten van de sinds 2019 gehanteerde LCM-methodiek.
- de in 2023 gestarte programma's Werken aan Uitvoering (WaU) en Compliance op Orde (CoO) waartoe rijksbreed (WaU) en door OCW (CoO) additioneel middelen beschikbaar zijn gesteld.

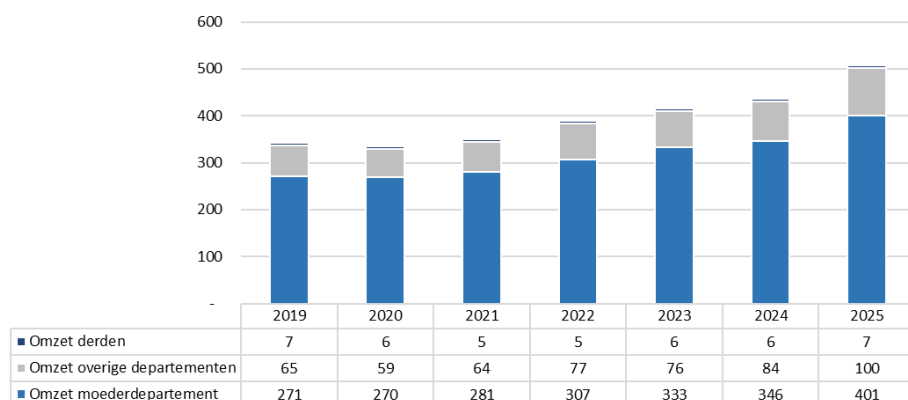
Grafiek 4: DUO baten en lasten 2019 – 2025



De cijfers van 2019 tot en met 2023 zijn realisatiecijfers. De cijfers van 2024 en 2025 zijn begrote cijfers. De baten en lasten van DUO zijn in bijna elk jaar in evenwicht met een beperkt positief of negatief resultaat. Tussen 2019 en 2025 zijn de lasten van DUO met € 172 mln (51%) toegenomen.

De baten van DUO zijn als volgt te onderscheiden naar financieringsbron³.

Grafiek 5: DUO baten naar financier 2019 – 2025



In de grafiek zijn de rentebaten, vrijval voorzieningen en bijzondere baten niet opgenomen. Zowel de baten vanuit het moederdepartement als de baten van de overige departementen hebben bijgedragen aan de stijging van 51%.

De helft van de beleidsdirecties van OCW (3 bij DG Funderend onderwijs en 2 bij DG HBWE) vervult de rol van opdrachtgever van DUO. Dit komt tot uitdrukking in de bijdragen aan DUO vanuit acht beleidsartikelen binnen de OCW-begroting die in tabel 6 zijn opgenomen.

Tabel 6: Bijdrage aan agentschap DUO van OCW per beleidsartikel 2023⁴

(in € mln)	Ontwerp begroting	Suppl. 1	Suppl. 2	Slotwet
Artikel 1 Primair onderwijs	37	44	45	45
Artikel 3 Voortgezet onderwijs	64	75	75	73
Artikel 4 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	19	21	23	23
Artikel 6 en 7 Hoger onderwijs	15	17	15	15
Artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid	3	4	4	4
Artikel 11 Studiefinanciering	178	191	203	200
Artikel 12 Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	3	3	3	3
Artikel 13 Lesgeld	16	17	16	16
Totaal	335	355	383	379

In tabel 6 is het laatste volledige begrotingsjaar opgenomen (van ontwerpbegroting tot en met Slotwet). In 2023 liep de bijdrage van het moederdepartement op met € 44 mln (13 %).

³ Bron: ministerie van Financiën Open data agentschappen, geraadpleegd 1-12-2024, en begrotingen OCW 2024 en 2025
Financiële doorlichting DUO

⁴ Bron: Ministerie van Financiën, Rijksfinanciën, geraadpleegd op 17-12-2024

2.3. DUO in relatie tot OCW

DUO is niet alleen een belangrijke opdrachtnemer voor een vijftal beleidsdirecties van OCW. Tevens is DUO ver uit het grootste onderdeel van de departementale organisatie van OCW. DUO is ongeveer net zo groot als het bestuursdepartement en de andere OCW onderdelen gezamenlijk.

Tabel 7: Verhouding OCW en DUO

Realisatie in 2023	OCW totaal	vv DUO
Aantal vast personeel (in fte) ⁵	6.103	2.962
Apparaatsuitgaven / kosten (in € mln) ⁶	872	446

Onder het ministerie van OCW worden ook meegerekend de uitvoerende organisatieonderdelen zoals de Onderwijsinspectie, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en het Nationaal Archief. Bovendien worden in de cijfers in de kolom OCW totaal ook DUO als onderdeel van OCW meegenomen. In deze vergelijking is nog geen rekening gehouden met de DUO-kosten vanwege met name afschrijvingen op IT-systemen. Dat DUO ook IT intensiever werkt dan het totale departement blijkt ook uit de iets lagere verhouding tussen personeel en uitgaven/kosten.

⁵ BZK Bedrijfsvoeringsrapportages en OCW jaarverslagen Tabel 75 Overzicht doelmatigheidsindicatoren
Financiële doorlichting DUO

⁶ Bron: OCW jaarverslag 2023, tabel 6.2 B, pagina 128

3. Onderzoeksvraag P&C aansluiting

3.1. Onderzoeksvraag

De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

2. Sluiten de planning- en controlcyclus van DUO en het begrotingsproces op elkaar aan?
 - a. Werken de onderliggende processen en samenwerking tussen het bestuursdepartement en het agentschap DUO binnen het ministerie van OCW op de verschillende onderdelen voldoende om de aansluiting mogelijk te maken?
 - b. Hoe gaan andere baten-lastendiensten hiermee om?
 - c) Hoe borg je dat daadwerkelijke realisaties (niet alleen in portfolio) in de rapportages worden opgenomen en daarmee kunnen leiden tot rolling forecasts op de rapportagemomenten? Kan worden aangegeven wat hiervoor nodig is?

3.2. Bevinding 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.

3.2.1. Feiten bij bevinding 1

Begrotingscyclus en planning- en controlcyclus (of MA-cyclus)

Zoals bij elk ander departement is bij OCW sprake van de (rijks)begrotingscyclus en een interne planning- en controlcyclus. In beide cycli speelt DUO een belangrijke rol. De begrotingscyclus regelt de besluitvormings-, rapportage- en verantwoordingsproces van het ministerie via de Ministerraad naar de Tweede en Eerste kamer.

De interne planning- en controlcyclus van OCW regelt de wijze waarop binnen het ministerie (inclusief DUO) begrotingsvoorstellen worden opgesteld, interne budgetten worden toegedeeld en bijgestuurd en verantwoord wordt. DUO loopt op zich mee in de planning- en controlcyclus zoals elke ander dienstonderdeel van OCW

maar wel zijn er specifiekere kaders gesteld zoals een uitgebreidere aanschrijving door FEZ (kaderbrief) en uitgebreider jaarplan/bestedingsplan door DUO (Managementafpraak).

Zie bijlage B voor een uitgebreide beschrijving van de begrotingscyclus en de planning- en control cyclus (of MA-cyclus).

Meerjarige ontwikkeling van de formele begroting en de managementafpraak

Om meer inzicht te verkrijgen in de meerjarige ontwikkeling van de begroting van DUO worden in grafiek 8 de formele begrotingsstanden van de achtereenvolgende begrotingsjaren gepresenteerd. Dit zijn per jaar in chronologische volgorde:

0. Ontwerpbegroting (september T-1);
1. 1^e suppletoire begroting (april T);
2. 2^e suppletoire begroting (november T) en
3. de slotwet / jaarrekening (mei T+1).

Aanvullend is in de grafiek ook de totale verwachte kosten uit de Managementafpraak (MA) DUO opgenomen. Dit is de lichtblauwe kolom. De Managementafpraak (december T-1) wordt chronologisch gefinaliseerd tussen de Ontwerpbegroting en de 1^e suppletoire begroting.

Voor het jaar 2024 is nog geen jaarverslag beschikbaar en dus niet opgenomen. Voor het jaar 2025 zijn alleen de ontwerpbegroting en de MA opgenomen.

3.2.2. Analyse bij bevinding 1

De opzet en inrichting van de cycli sluiten op elkaar aan en wel op de volgende wijze.

Vorbereidingsfase

- OCW stelt een ontwerpbegroting OCW T+1 op, op basis van onder meer input van DUO. Deze wordt besproken in achtereenvolgens OCW, de Ministerraad en de Tweede kamer;
- Op basis van de voorjaarsbesluitvorming verstuurt FEZ een kaderbrief aan DUO en vraagt om een concept Managementafpraak voor het volgende jaar;
- DUO stelt een Managementafpraak op, op basis van het vastgestelde beleid. Hierbij geeft DUO per dienst of onderwerp de formele begrotingsstand en de eigen raming op basis van de actuele afspraken met de opdrachtgevende beleidsdirecties;
- De SG OCW als eigenaar accordeert de Managementafpraak met als opdracht aan DUO en de beleidsdirecties om voor de nog ontbrekende financiering voorstellen te doen richting de Voorjaarsnota.

Uitvoeringsfase

- De SG voert met DG DUO twee eigenaarsgesprekken aan de hand van de VGR-rapportage waarin de voortgang van de Managementafpraak wordt gemeld;
- DUO rapporteert viermaandelijks aan de opdrachtgevers, beginnend in juni over de maanden januari-april, over de voortgang van de afgesproken taakuitvoering.

Verantwoordingsfase

- De SG voert met DG DUO één eigenaarsgesprek aan de hand van de VGR-rapportage waarin de voortgang van de Managementafpraak wordt gemeld;
- DUO sluit haar financiële administratie af en stelt een (verkorte) jaarrekening op;
- Tevens levert DUO de formele agentschapsparaagraaf voor het jaarverslag van OCW aan.

DUO neemt in beginsel als regulier OCW dienstonderdeel deel aan de interne OCW cycli. Het verschil met de P&C cyclus voor alle andere OCW-organisatieonderdelen is dat deze een bestedingsplan opstellen in plaats van een uitgebreide Managementafpraak. Tevens loopt DUO, evenals alle andere OCW-organisatieonderdelen mee in het begrotingsproces gesteld door de rijksbegrotingsvoorschriften. Procesmatig gezien is er sprake van aansluiting.

Inhoudelijk gezien is de aansluiting minder goed. Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat er in de onderzoeksperiode elk jaar opnieuw een groot verschil (21%) is tussen beginstand bij ontwerpbegroting en de uiteindelijke realisatie. Dit is ook het geval bij de actuele raming in de Managementafpraak die 13% hoger is dan de formeel vastgestelde begroting.

Een oorzaak van dit grote verschil kan worden gevonden in de 51% stijging van het DUO-begroting in de onderzoeksperiode. Ten algemene geldt dat formeel vastgestelde begrotingen qua actualiteit altijd achterlopen bij de nieuwste interne ramingen binnen een departement. De vaststelling van een departementale begroting vindt immers plaats in een zorgvuldige procedure dat een aantal maanden in beslag neemt. De Managementafpraak is gebaseerd op informatie die een half jaar actueler is dan de formele begrotingsstand. Bij een marginale stijging van de begroting is dit verschil geen groot probleem maar de DUO-begroting is jaarlijks met 10% gestegen zodat het verschil tientallen miljoenen euro's was. De oorzaak van deze stijging is niet af te leiden aan het aantal onderwijsinstellingen of onderwijsdeelnemers, aangezien deze beiden zijn afgenomen in de meetperiode.

Het doel van de Managementafpraak is dat dit de werkopdracht voor het komende jaar voor DUO is. Met het ontbreken van formele dekking van ruim 10% van de opgedragen taken bij de start van het uitvoeringsjaar is dit geen goede startpositie voor DUO. Zoals boven geschetst betreft dit grotendeels prognose-technische van administratieve redenen.

3.3. Bevinding 2

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

3.3.1. Feiten bij bevinding 2

Op basis van de voorjaarsnotabesluitvorming door de Ministerraad stelt Eigenaarsadvisering / FEZ de kaderbrief voor DUO op. Deze wordt in juni aan DUO verstuurd. De kaderbrief geeft het budgettaire kader en inhoudelijke richtingen aan op basis waarvan de Managementafpraak T+1 dient te worden opgesteld. De directies binnen DUO gaan vervolgens in overleg over hun bijdragen aan de Managementafpraak T+1. De inhoudsopgave van de Managementsafpraak wordt in de jaarplantafel van juni besproken met het bestuursdepartement.

In oktober verstuurt DUO de conceptversie van de MA aan het bestuursdepartement. Deze conceptversie wordt besproken in de jaarplantafel. In december rondt DUO de definitieve MA af. Deze definitieve versie wordt besproken in de jaarplantafel en het driehoeksoverleg in december. Tenslotte accordeert de SG de managementafpraak. De inbreng van DUO is, zo blijkt uit de in het kader van de doorlichting gevoerde gesprekken (en dat bleek ook uit verslagen van de recente jaarplantafels) heel laat of onvolledig. Hierin is over de jaren heen wel een verbetering zichtbaar⁸.

Parallel start DUO in september met het intern uitvragen van exogene tegenvallers en meevallers in het kader van het herijkingsmechanisme. Dit mechanisme is bedoeld om kosten en besparingen als gevolg van exogene factoren te dekken. Deze onverwachte kosten kunnen in de voorjaarsnota en diens besluitvorming meegenomen worden. Uit de in het kader van de doorlichting gevoerde gesprekken blijkt dat DUO te laat komt met de fiches om hier in de driehoek een goede afweging te maken tussen prestaties, kosten en risico's.

3.3.2. Analyse bij bevinding 2

De cycli sluiten qua opzet en inrichting, zoals eerder besproken, op elkaar aan. Inhoudelijk gezien is de aansluiting minder goed. De inbreng van DUO is, zo gaven gesprekspartners in de onderzoeksinterviews aan (en dat bleek ook uit verslagen van de recente jaarplantafels) vaak heel laat of onvolledig. Effect is dat het niet mogelijk is de inbreng van DUO goed te bespreken en afgewogen in besluitvorming te nemen. Omdat de MA-ramingen van DUO vaak aanzienlijk afwijken van de op dat moment formeel vastgestelde begrotingen, wordt het doel van de cycli om een afgewogen en integraal besluit te nemen over de gewenste dienstverlening door DUO en de beschikbare middelen vrijwel onmogelijk. Ditzelfde blijkt te gelden bij de inbreng van DUO voor de fiches voor de voorjaarsnota waarin de ramingen van het herijkingsmechanisme dienen te worden meegenomen.

Als een van de mogelijke oorzaken voor het gebrek aan snelheid bij DUO werd door verschillende gesprekspartners gewezen op het feit dat DUO elk jaar de MA volledig met al haar directies vanaf nul opbouwt. Een versnelling van het MA-proces is mogelijk door uit te gaan van een meerjarig beeld van dienstverlening en budget en deze jaarlijks alleen incrementeel aan te passen en met een rolling forecast te gaan werken: een totaal beeld is zodoende altijd beschikbaar en wordt regelmatig geactualiseerd door DUO. Hoewel bij enige specifieke momenten in het jaar actuele informatie cruciaal is, kan gesteld worden dat regelmatige uitwisseling van actuele (financiële) risico's en mee- en tegenvallers de kennis vergroot.

Bij andere agentschappen wordt gewerkt met meerjarig afgesproken kaders en prognoses. Zo wordt bij de agentschappen van het ministerie JenV gewerkt met het meerjarige prognose model justitieketens (PMJ) dat de basis vormt voor de agentschappen voor hun jaarlijkse dienstverlening en kostprijsmodel⁹. In het governance model van het agentschap Rijksdienst voor Ondernemend Nederland dient als basis de Nota meerjarige opdracht. Deze nota geeft een overzicht van de beoogde (meerjarige) opdrachtverlening van het ministerie van EZK aan RVO met kwalitatieve elementen en meerjarig budget¹⁰.

⁸ Verslagen van Jaarplantafels 2023 en 2024

⁹ Agentschapsdoorlichting CJIB 2024, website Beleidsbeoordelingen ministerie van Financiën
Financiële doorlichting DUO

¹⁰ Agentschapsdoorlichting RVO 2022, website Beleidsbeoordelingen ministerie van Financiën

3.3.3. Aanbeveling

DUO dient te zorgen 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 Voorjaarsnota, de Managementafpraak, het herijkingsmechanisme en in feite gedurende het gehele jaar.

Dit kan worden gestimuleerd door te werken met meerjarige (beleids- en uitvoerings)perspectieven en jaarlijkse incrementele wijzigingen hierop.

3.4. Bevinding 3

Er wordt door DUO en Eigenaarsadvisering/FEZ vanuit een ander perspectief gekeken naar de Managementafpraak. DUO gaat het uitvoeringsjaar in met de raming van de Managementafpraak die is afgesproken tussen DG DUO en SG OCW terwijl Eigenaarsadvisering/FEZ de focus richt op de formeel vastgestelde begroting.

3.4.1. Feiten bij bevinding 3

Deze bevinding is afgeleid vanuit de eerder beschreven feiten.

3.4.2. Analyse bij bevinding 3

De Managementafpraak SG DG DUO bevat systematisch hogere geraamde lasten dan de begrotingskaders zoals door Eigenaarsadvisering/FEZ opgenomen in de kaderbrief die formeel bij Voorjaarsnota zijn vastgesteld. Inherent aan het zorgvuldige en langdurige besluitvormingsproces van de formele begroting is dat deze inhoudelijk altijd achterloopt bij de actuele inzichten binnen DUO en het bestuursdepartement. Dit geldt overigens voor alle departementen. Door de voortdurende stijging van het budget over de gehele periode geeft dit wel spanning omdat het verschil vaak tientallen miljoenen betrof.

Uit de gevoerde gesprekken bleek dat DUO de actuelere raming van de Managementafpraak SG DG DUO hanteert als werkbegroting terwijl Eigenaarsadvisering/FEZ in de gesprekken blijft uitgaan van de formeel vastgestelde cijfers. Hoewel Eigenaarsadvisering/FEZ gelijk heeft om te blijven uitgaan van de formele begrotingsstanden leidt dit verschil van perspectief in de relatie tussen DUO en Eigenaarsadvisering/FEZ, zo gaven gesprekspartners aan, tot onbegrip en verwarring.

Omdat het op dit moment geen marginale verschillen betreft, is de vraag of DUO bij haar werkzaamheden wel uit mag gaan van de geaccordeerde begroting in de Managementafpraak.

3.4.3. Aanbeveling

DUO en Eigenaarsadvisering/FEZ dienen af te spreken hoe zij in hun werkrelatie omgaan met de verschillende statussen van de formele begroting en raming in de Managementafpraak SG DG DUO.

3.5. Bevinding 4

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.

3.5.1. Feiten bij bevinding 4

Conform de rijksbegrotingsvoorschriften worden de begroting en verantwoording van alle agentschappen opgenomen in de begrotingsstukken van het ministerie waaronder het agentschap hiërarchisch valt. Binnen elk departement is er een interne planning- en controlcyclus die ook voor de agentschappen van toepassing is. Bij veel agentschappen was ook sprake van een aanzienlijke stijging van het budget. Een steekproef van 20 agentschappen laat over de periode 2019 tot en met 2023 een groei zien van gemiddeld 37%¹¹.

¹¹ Bron: ministerie van Financiën: Open data agentschappen bij begroting 2025
Financiële doorlichting DUO

Uit de andere departementale jaarverslagen blijkt dat bij veel agentschappen sprake is van een verschil tussen oorspronkelijke begroting en uiteindelijke realisatie bij slotwet. In de meeste gevallen betreft dit verschillen in de orde van grootte van 5 a 10% met een enkele uitschieter naar 25%.

Uit de gevoerde gesprekken met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en de waarnemingen van het onderzoeksteam uit eerdere doorlichtingen en onderzoeken bij agentschappen blijkt dat veelal sprake is van meer informatie uitwisseling tussen bestuursdepartement en agentschap over eventuele toekomstige financiële risico's.

3.5.2. Analyse bij bevinding 4

Geen verdere analyse is nodig.

4. Onderzoeksvraag Financieringsstructuur

4.1. Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

3. Past de financieringsstructuur op de behoeften van het bestuursdepartement en het agentschap DUO?
 - a. Hoe borg je dat DUO (tijdig) toereikende middelen -financiering en eigen vermogen- heeft voor de verschillende portfolio-onderdelen, dienstverlening en overige opgaven?
 - b. Hoe borg je dat de financieringsstructuur voldoende flexibel is om veranderingen op te vangen?
 - c. Beoordeel of het nodig is om de financieringsstructuur van DUO aan te passen, zowel op het totaal als voor de op dit moment onderscheiden individuele arrangementen (financiering o.b.v. lumpsum, output of anderszins)? Behandel hierbij mogelijke alternatieve financieringsstructuren (voor- en nadelen).

4.2. Bevinding 1

Hoewel de oorspronkelijk ontworpen financieringsstructuur nog steeds logisch is, is het financieringsoverzicht de afgelopen jaren onoverzichtelijker voor de betrokkenen geworden door de omvangrijke extra financiering van activiteiten die niet direct gekoppeld is aan producten en diensten van DUO. Hierdoor kunnen met name de beleidsdirecties in hun rol als opdrachtgevers geen integrale afweging maken tussen de gewenste kwaliteit van dienstverlening en de benodigde middelen.

4.2.1. Feiten bij bevinding 1

DUO wordt bekostigd door de opdrachtgevers van DUO, te weten beleidsdirecties van OCW, JenV en Financiën. Hiervoor worden verschillende bekostigingsmethoden gebruikt.¹²

Tabel 9: Bekostigingsmethoden DUO

categorie	Onderdeel	Bekostiging	Bijdrage 2024 in € mln
Basiscontract	Lumpsum	Vast bedrag Bijdrage in kosten Herijkingsmechanisme Variabele componenten	241
	Kostenmodel examens	Tarief x uren Bijdrage materiële kosten	12
	Lifecyclemanagement vervangingen	Tarief x uren (Rentelasten en Afschrijvingskosten)	60
	Werk aan Uitvoering	Vast bedrag Tarief x uren	38
	Compliance op orde	Tarief x uren	13
Overige taken	Beoogd structureel	Vast bedrag Werkelijke kosten Tarief x uren	4
	Beoogd tijdelijk	Vast bedrag Werkelijke kosten Tarief x uren	3
Opdrachten	Beleidsportfolio	Vast bedrag Tarief x uren	13
	Niet-beleid	Tarief x uren	7
VDI: werkplek	Werkplekbeheer OCW	Tarief x uren	13
Tweeden en derden	J&V	Vast bedrag Tarief x uren	53
	Andere ministeries	Tarief x uren	5
	SSO Noord (IUC en IT)	Tarief x uren	48
Totaal			510

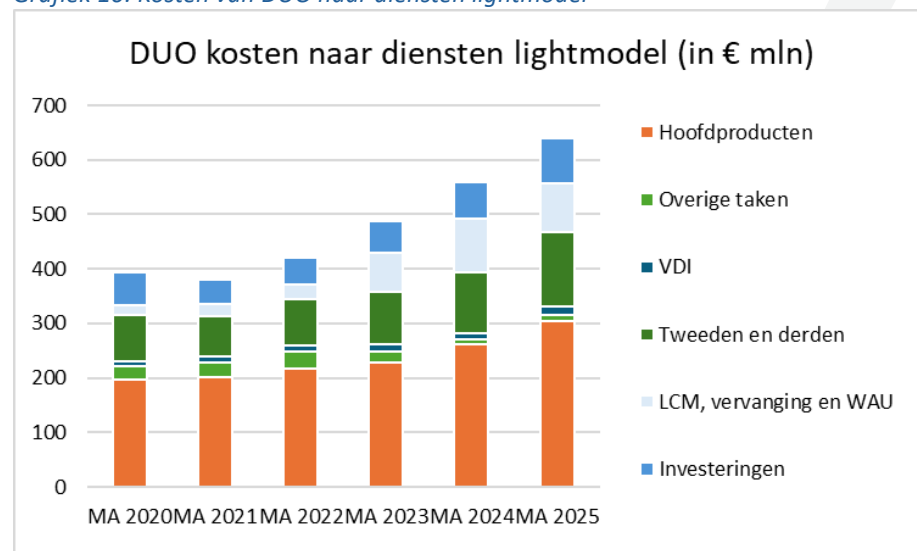
Zie bijlage B voor een verdere beschrijving.

¹² DUO Concerncontrol: Toelichting Categorieën en Bekostiging omzet OCW, 5-2-2024
Financiële doorlichting DUO

Ontwikkeling van de financieringsbronnen 2019 - 2025

In de periode 2019 tot en met 2025 is de ontwikkeling van de financiering van de taken die DUO uitvoert als volgt¹³. De bedragen zijn overgenomen uit de definitieve MA die de geraamde kosten bevat en geen gerealiseerde kosten zijn. Het is niet mogelijk om hiervoor de realisatiecijfers uit de OCW-jaarverslagen te gebruiken omdat deze niet hetzelfde inzicht geven in de taken.

Grafiek 10: Kosten van DUO naar diensten lightmodel¹⁴



In deze grafiek zijn de exacte termen uit de managementafspraken overgenomen. Zo wordt de term “investeringsen” gebruikt. Dit is enigszins verwarrend. In het financieel taalgebruik worden investeringen namelijk niet als kosten aangemerkt.

Bij de categorieën LCM vervangingen, WaU en Investeringsen wordt in de MA geen verband gelegd met de producten en diensten van DUO. Dit bedroeg in de MA 2025 26 % van de totale kosten van DUO.

¹³ Bron: Financiële bijlagen bij de managementafspraken 2020 tot en met 2024

¹⁴ Bron: Het light model zoals opgenomen in de definitieve Managementafspraken

¹⁵ Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 982, nr. 4

4.2.2. Analyse bij bevinding 1

Bij de instelling van het agentschap DUO in 2009 is een bekostigingsmodel ontworpen dat rekening hield met de typologie van de bedrijfsprocessen van DUO en de mate van invloed die opdrachtgevers en DUO hebben op de hoogte van de kosten¹⁵. Hierin werden vier bekostigingsmethoden onderscheiden die nog steeds gehanteerd worden en in beginsel nog steeds logisch zijn.

- Een vast bedrag voor de doorlopende hoofdproducten dat jaarlijks wordt aangepast voor loon- en prijsstijgingen: een vaste lumpsum.
De redenering is dat DUO meerjarige taken uitvoert voor haar opdrachtgevers die min of meer stabiel zijn. Volume en kwaliteit wijzigen slechts in geringe mate. Het elk jaar opnieuw volledig opbouwen van afspraken over producten en kosten zou dan verspilling van tijd zijn. Tevens geldt dat de diverse diensten en producten door middel van generieke IT systemen worden geleverd. Dit maakt het onmogelijk om direct kosten toe te rekenen aan specifieke producten.
Om toch het verband tussen hoofdproducten en kosten te leggen is een zogenoemd light model ontworpen waarin door middel van verdeelsleutels de kosten op hoofdlijnen worden toegerekend aan de vaste hoofdproducten van DUO¹⁶;
- Nieuwe beleidsopdrachten die in principe structureel zijn, worden allereerst specifiek afgesproken en bekostigd door de beleidsopdrachtgever via een specifieke offerte binnen het proces van de Uitvoeringstoets.
De redenering is dat wijzigingen in de structurele hoofdproducten het moment zijn dat de opdrachtgever en de opdrachtnemer de wijze van uitvoering en daarmee de kosten kunnen bepalen. In het kader van de Uitvoeringstoets stelt DUO een offerte op basis van geraamde ureninzet maal verkooppuurtarief en materiële inzet. Na goedkeuring door de opdrachtgever rapporteert DUO over de uitvoering en de specifieke kosten. Wanneer na enkele jaren de taakuitvoering weinig onzekerheden meer kent en stabiel is, wordt het bijbehorende budget opgenomen in de vaste lumpsum;

¹⁶ Het light model dat in de bekostiging tussen UWV en het ministerie van SZW werd gehanteerd, was hiervoor de inspiratie.

- Tijdelijke opdrachten aan DUO worden ook tijdelijk gefinancierd door de beleidsopdrachtgevers. Dit zijn de Opdrachten OCW.
DUO onderbouwt dit via een offerte met een geraamde ureninzet maal verkooppuurtarief en materiële kosten. Deze opdrachten worden jaarlijks specifiek afgesproken tussen de betreffende opdrachtgever en DUO;
- Tenslotte voert DUO enkele taken uit waarbij wel sprake is van een directe relatie tussen productvolume en kosten. Deze worden op basis van prijs maal productvolume bekostigd.

Echter in de onderzoeksperiode vanaf 2019 wordt DUO steeds meer gefinancierd voor het verrichten van activiteiten waarbij geen directe koppeling gelegd kan worden met de beleidsopdrachten vanuit de beleidsopdrachtgevers van OCW, JenV en FIN. In de Managementafspraken 2025 bedroegen de baten voor deze onderwerpen 26% van het DUO-jaarbudget. Dit betreft de onderwerpen Werk aan Uitvoering, Compliance Rijksbreed en Lifecyclemanagement. Opvallend hierin is dat juist Werk aan Uitvoering gericht is op het creëren van publieke waarde en dat deze nu eigenlijk buiten de producten en diensten, de focus van de opdrachtgevers valt. Dit terwijl de beleidsdirecties binnen het governance-model van de Regeling agentschappen de verantwoordelijkheid hebben voor het overzien van de volledige beleidscyclus waarvan de kwaliteit van beleidsuitvoering een van de belangrijkste aspecten is.

Zoals de MA 2024 aangeeft, vallen deze onderwerpen buiten het reguliere opdrachtgeverschap van de beleids-DG, SG van OCW, of van tweeden (zoals SZW of Financiën). Het zijn zowel onderwerpen die voortkomen uit nationale wet- en regelgeving of nationale ontwikkelingen als onderwerpen met een oorsprong in Europese beleidsontwikkeling. In essentie wordt met het portfolio Compliance Rijksbreed voldaan aan generieke wet- en regelgeving die in principe geldt voor alle overheidsorganisaties¹⁷.

¹⁷ Managementafspraken DUO 2024, pagina 15

¹⁸ Financiële bijlage bij de managementafspraken 2025

Al deze baten zijn verwerkt in het bekostigingsmodel door uitzonderingen te maken en onderwerpen/activiteiten naast de hoofdproducten te presenteren. Het effect op het bekostigingsmodel is dat er een lastig overzienbaar geheel is ontstaan dat slechts voor een beperkte groep medewerkers te doorgronden is. Zo bestaat de financiële bijlage van de managementafspraken 2025 uit 83 pagina's¹⁸.

Voor met name de beleidsopdrachtgevers die verantwoordelijk budgethouder zijn voor de bijdragen aan DUO¹⁹, ontbreekt het aan begrijpelijke overzicht en analyses over de opbouw van "hun" bijdrage aan DUO voor "hun" hoofdproducten. Het DUO budget zou alleen dienen te bestaan uit productgerelateerde deelbudget. Op dit moment is het voor de opdrachtgevers niet mogelijk om de integrale afweging te maken tussen de gewenste kwaliteit van de dienstverlening en de hiervoor benodigde kosten. Het verband tussen dienstverlening en kosten is daardoor verbroken zodat de betreffende beleidsdirecties hun rol als opdrachtgever van DUO niet goed kunnen vervullen. De opdrachtgeversrol zoals gedefinieerd in de Regeling agentschappen.

4.2.3. Aanbevelingen

Herijk het financieringsmodel in samenspraak met de driehoek zodat alle activiteiten en daarmee de kosten via de vier oorspronkelijke financieringsmethoden weer verbonden worden met een product of een dienst. Doe dit minimaal op het niveau van een hoofdproduct zodat een productgerelateerd budget (ic. kostprijs per hoofdproduct) te bepalen is. Hierdoor is voor de opdrachtgevers de integrale afweging weer mogelijk tussen ingezette middelen en de (kwaliteit van de) dienstverlening, en kan de rol van opdrachtgever van het agentschap worden waar gemaakt.

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.

¹⁹ De bijdrage aan DUO is een specifieke begrotingspost binnen de beleidsartikelen van de begrotingen van OCW, SZW/JenV en FIN waar de inzet van DUO als beleidsinstrument wordt gepresenteerd.

5. Onderzoeksvraag Doelmatigheid

5.1. Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

4. Hoe wordt de doelmatigheid van DUO gemeten en gestuurd. Hoe kan de doelmatigheid en het inzicht hierin verder worden vergroot?
 - a. Betrek hierbij inzichten van andere (vergelijkbare) overheidsuitvoerders voor mogelijke aanbevelingen en implementatie daarvan.
 - b. Betrek hierbij de aanwezigheid van prikkels in de bekostigingswijze om als mogelijkheid om eventueel doelmatigheidswinst te realiseren.
 - c. Betrek de gewenste maakbaarheid van DUO en de sturing daarop om de gezamenlijke doelstellingen te kunnen blijven halen. Welke maatregelen zijn eventueel passend?
 - d. Betrek hierbij ook de sourcingstrategie.

5.2. Bevinding 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.

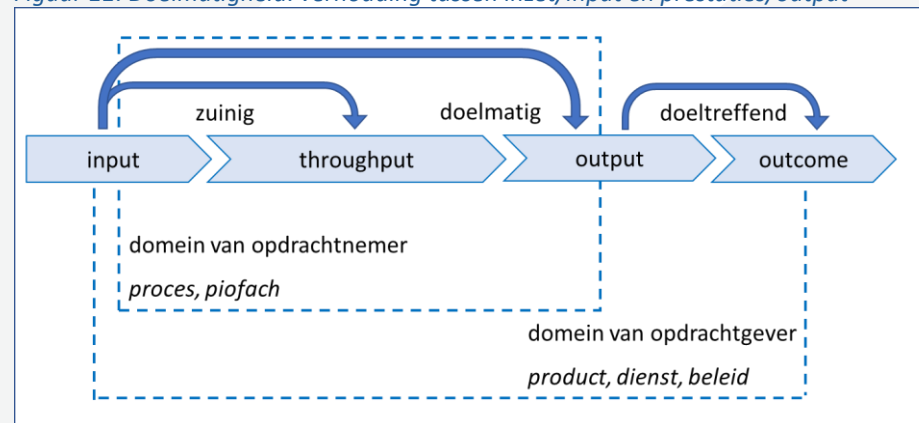
5.2.1. Feiten bij bevinding 1

De regeling agentschappen 2025 definieert doelmatigheid als volgt²⁰:

“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 kern van deze definitie is dat het de verhouding tussen (financiële) inzet en prestaties betreft.

Figuur 11: Doelmatigheid: verhouding tussen inzet/input en prestaties/output



De rijksbegrotingsvoorschriften geven aan welke doelmatigheidskengetallen dienen te worden opgenomen²¹

In de agentschapsparaagraaf van DUO in het jaarverslag van OCW wordt jaarlijks een tabel met als titel doelmatigheidskengetallen opgenomen²².

²⁰ Artikel 1 van de regeling agentschappen, pagina 1, Staatscourant 2024 nr. 32572, 3 oktober 2024

²¹ Model 3.33 - Jaarverantwoording van het agentschap, Rijksbegrotingsvoorschriften 2024 Financiële doorlichting DUO

²² Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2023; Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2024

Tabel 12: Doelmatigheidsindicatoren DUO 2019-2023

Overzicht doelmatigheidsindicatoren	2019	2020	2021	2022	2023
Generieke Deel (x1 mln.)					
<i>Omzet per productgroep (pxq)</i>					
Omzet Bekostiging Instellingen	35,0	36,1	37,7	42,8	53,7
Omzet Studiefinanciering	92,0	96,5	95,3	106,7	136,2
Omzet Examendiensten	24,0	16,2	34,9	33,3	44,6
Omzet Basisregister	35,0	31,2	35,5	33,4	39,9
Omzet Informatiediensten	7,0	10,3	7,1	10,3	13,0
Totaal basiscontract excl. LCM	193,0	190,3	210,5	226,5	287,4
Vervangingskosten	n.v.t.	14,9	29,0	35,9	47,4
Kosten met betrekking tot onderhoud en beheer	n.v.t.	30,9	34,2	44,5	43,7
Immateriële vaste activa	n.v.t.	46,1	75,4	111,6	138,0
Overheadkosten t.o.v. de totale kosten (%)	n.v.t.	23%	21%	22%	20%
FTE					
FTE-ARAR	2331,0	2459,1	2567,7	2719,0	2961,5
FTE-Extern	n.v.t.	397,4	403,6	480,9	510,2
Tarieven/uur					
ICT gerelateerd	114,0	115,0	118,0	121,5	132,0
Overige uren	77,5	78,5	78,5	82,0	87,0
Saldo van baten en lasten (%)	100,0	100,8	100,0	100,0	100,0
Kwaliteitsindicatoren					
Klantcontact digitaal	7,0	7,3	7,1	6,7	6,6
Klantcontact traditioneel	8,0	7,4	6,9	7,4	7,8

De tabel is als volgt toegelicht:

“Basisindicatoren zijn de kostprijs en kwaliteit per product of dienst. DUO streeft er naar haar dienstverlening continu te verbeteren. De klanttevredenheid van het digitale kanaal is één van de al bestaande indicatoren die dit zichtbaar maken. DUO bevindt zich in een transitie van een organisatie met een complex systeemlandschap gebaseerd op ad hoc financiering, naar een wendbare ICT-gedreven organisatie waarin onderhoud, modernisering en vervanging structureel gefinancierd worden via Life Cycle Management. Met de invoering van deze LCM-systematiek gaat DUO van grote eenmalige projectinvesteringen naar structurele investeringen die over langere tijd afgeschreven worden. Dit is zichtbaar gemaakt door de post «vervangingskosten», zijnde de niet activeerbare ontwikkelkosten van de vervangingen en de post immateriële vaste activa welke de omvang van het ICT-landschap weerspiegelt.

DUO wil doelmatig zijn in het gebruik van ICT-systemen, door te sturen op een stabilisering en uiteindelijke daling van de omvang van haar ICT-landschap. Dit wil DUO bereiken door «slim» te moderniseren/ vervangen en daarmee te komen tot een onder architectuur ontwikkeld modern, simpel en kleiner ICT-landschap. Ook wil DUO sturen op de stabilisering van de kosten van onderhoud. Onder onderhoud wordt verstaan datgene wat nodig is voor instandhouding van de geautomatiseerde uitvoeringsprocessen. DUO wil dit gaan bereiken door (verouderde) systemen tijdig te moderniseren dan wel te vervangen. Daarnaast heeft DUO een indicator opgenomen voor het aantonen van doelmatigheid bij overhead.”

5.2.2. Analyse bij bevinding 1

In de nieuwe Regeling agentschappen wordt de omslag gemaakt van de focus op doelmatigheid naar de verbreding naar het realiseren van publieke waarde. Hierbij is doelmatigheid een van de vier na te streven thema's geworden.

De tabel doelmatigheidsindicatoren van DUO is conform de indicatoren die volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften dienen te worden opgenomen²³.

Bij vergelijking met de definitie van doelmatigheid uit de regeling Agentschappen blijkt echter dat het merendeel van de kengetallen niet voldoet aan de definitie van

²³ Model 3.33 - Jaarverantwoording van het agentschap, Rijksbegrotingsvoorschriften 2024
Financiële doorlichting DUO

doelmatigheid. De kengetallen geven geen informatie over de verhouding tussen (financiële) inzet en gerealiseerde prestatie. Alleen de kengetallen overhead-aandeel en uurtarieven geven enige indicatie over de ontwikkeling van de (arbeids)productiviteit. In de toelichting wordt gemeld dat kostprijs per product een basisindicator is maar deze is niet opgenomen in de tabel.

Bij andere agentschappen is deels sprake van dezelfde kengetallen die wel voldoen aan de formele eisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften maar beperkt informatie geven over doelmatigheid zoals bedoeld in de Regeling agentschappen. Hierbij wordt ook vaak personeelstarieven getoond. Bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat waar de kosten per fte worden getoond²⁴.

Een deel van de agentschappen toont echter wel kostprijzen waarbij de integrale kosten per prestatievolume wordt verantwoordt in het departementale jaarverslag²⁵.

In de planning- en controlcyclus van OCW en specifiek in de Managementafpraak SG DG DUO zijn evenmin kengetallen opgenomen die de verhouding tussen input en output weergeven. Dit zelfde geldt voor de interne MA's die DUO voor haar interne sturing gebruikt. In beide cycli worden wel kwaliteitsnormen over de dienstverlening gehanteerd als sturingsvariabele. Deze worden gepresenteerd in de cijfermatige onderbouwing van publieke waarden in het ABD-rapport.

5.2.3. Aanbeveling

Neem in rapportages (OCW-begroting, MA SG DG DUO en interne MA's) kengetallen op die inzicht geven in de doelmatigheidsontwikkeling van DUO. Kengetallen 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.

5.3. Bevinding 2

Binnen de planning- en controlcyclus en de begrotingscyclus wordt niet aantoonbaar door OCW gestuurd op het verhogen van de doelmatigheid van de taakuitvoering van DUO.

De enige uitzondering hierop is de werkwijze bij de taak inburgering. Hierbij wordt in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer expliciet de afweging tussen in te zetten budget en taakuitvoering gemaakt.

5.3.1. Feiten bij bevinding 2

Binnen de planning- en controlcyclus en de begrotingscyclus is geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat:

- streefcijfers (normen) zijn vastgesteld voor de te bereiken doelmatigheid;
- gerapporteerd wordt over doelmatigheid;
- beslissingen worden genomen vanuit het perspectief van doelmatigheid;
- Specifieke maatregelen worden uitgevoerd met het streven om de doelmatigheid te verhogen;

Zoals bij eerdere onderzoeksvragen geconstateerd ontbreken procedures en besluitvormingsmomenten waarin integraal de gewenste taakuitvoering wordt afgewogen tegen de benodigde kosten.

In een van de door het doorlichtingsteam gevoerde gesprekken bleek dat in het proces om te komen tot een nieuwe jaaropdracht voor de taak inburgering de opdrachtgever SZW / JenV en de opdrachtnemer DUO wel de afweging maken hoe met minder budget de taakuitvoering kan worden uitgevoerd. De opdrachtgever SZW krijgt hiermee de mogelijkheid om de integrale dienstverlening (kwantiteit en kwaliteit) af te wegen tegen de beschikbaar gestelde middelen.

²⁴ Jaarverslag IenW 2023: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 560 XII, nr. 1, pagina 201

²⁵ Bijvoorbeeld de agentschappen in het jaarverslag JenV 2023: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 560 VI, nr. 1, vanaf pagina 136

5.3.2. Analyse bij bevinding 2

Uit de onderzochte documenten en de gehouden interviews blijken dat het nastreven van doelmatigheid niet aangepakt wordt, hoewel wel in de kaderbrief aan DUO wordt verzocht een productiviteitsanalyse aan te leveren. In veel verbeteringsplannen wordt incidenteel verwezen naar na te streven doelmatige uitvoering en met name bij de verbeterplannen omtrent IT-systemen en applicaties. Hierop wordt echter niet systematisch op gestuurd. Het ontbreekt aan:

- Vastgestelde streefcijfers;
- Rapportages over doelmatigheid;
- Procedures waarbinnen de integrale afweging tussen input en output wordt gemaakt
- Specifieke maatregelen gericht op doelmatigheidsverbetering.

5.3.3. Aanbeveling

Ga aantoonbaar op doelmatigheid sturen door hiervoor tijd in te ruimen in de bestaande cycli en doe dit aan de hand van doelmatigheidskengetallen.

5.4. Bevinding 3

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

5.4.1. Feiten bij bevinding 3

De Algemene Rekenkamer²⁶ heeft in 2024 onderzocht hoe de productiviteit zich heeft ontwikkeld bij twaalf uitvoeringsorganisaties. De Algemene Rekenkamer heeft DUO niet meegenomen in de analyse omdat openbare data over productiviteit ontbreken. Productiviteit is het kengetal dat de feitelijke verhouding tussen output en input meet terwijl doelmatigheid een normatieve/gewenste verhouding tussen output en input weergeeft.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Een stijgende productiviteit werd waargenomen bij de Belastingdienst, IND, SVB en het UWV. Daarentegen daalde de productiviteit bij het CJIB) en het COA.
- Alle onderzochte organisaties gaven aan dat toenemende complexiteit in wet- en regelgeving hun werkzaamheden bemoeilijkt en de productiviteit beïnvloedt. Bijvoorbeeld, de IND rapporteerde dat de omvang van asioldossiers in zes jaar tijd meer dan verdubbeld is, mede door wijzigingen in nationale en Europese wetgeving.;
- Acht organisaties ervoeren een spanningsveld tussen het handhaven van kwaliteit en het verhogen van productiviteit. Er is echter weinig openbare informatie over de ontwikkeling van kwaliteit bij deze organisaties;
- Vanwege de unieke context, producten en doelgroepen van elke organisatie is het moeilijk om hun productiviteit te vergelijken. De Algemene Rekenkamer waarschuwt derhalve voor het berekenen van een generiek gemiddelde voor alle uitvoeringsorganisaties.

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat uit de geanalyseerde productiviteitsstudies de volgende verklarende factoren naar voren voor de productiviteitsontwikkeling:

- Exogene veranderingen in de productie door de economische conjunctuur en demografische ontwikkelingen kunnen zowel negatieve als positieve gevolgen hebben voor de productiviteit, afhankelijk van de organisatie. Een exogene verandering in productie gaat in praktijk niet direct gepaard met een aanpassing van de beschikbare middelen.

²⁶ Algemene Rekenkamer: *Productiviteit in perspectief*, 2024
Financiële doorlichting DUO

- Bezuinigingen hebben over het algemeen op korte termijn een positieve invloed op de productiviteit. Deze hebben als gevolg dat organisaties vaak dezelfde taken moeten uitvoeren met minder geld.
- Veranderingen in wet- en regelgeving kunnen zowel een positieve als negatieve invloed hebben op de productiviteitsontwikkeling. In gevallen van vereenvoudiging leidt dit tot een hogere productiviteit. In de meeste gevallen gaat het echter om het complexer worden van wet- en regelgeving.
- Digitalisering heeft over het algemeen een positief effect op de productiviteit, omdat de werklast per verleende dienst afneemt. Digitalisering kan echter ook gepaard gaan met een complexer wordende digitale infrastructuur.

Aanvullende factoren volgens de uitvoeringsorganisaties:

- De dienstverlening is afhankelijk van goede gegevensdeling met andere organisaties. De uitvoeringsorganisaties merken op dat dit momenteel een knelpunt is waardoor de ingezette middelen per verleende dienst hoger zijn. Dit heeft een negatieve invloed op de productiviteit.
- Veranderende wet- en regelgeving op het gebied van beveiliging en privacy (AVG). Er worden hogere eisen gesteld aan de bescherming van persoonsgegevens, waardoor de tijd die een medewerker kwijt is aan een dienst of product toeneemt.
- Een hoog verloop, mede door een krappe arbeidsmarkt en een relatief groot aantal medewerkers dat de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, draagt bij aan een daling van de productiviteit van de organisatie. Volgens de organisaties zijn nieuwe medewerkers niet direct volledig productief. Zij dienen te worden opgeleid en ingewerkt.
- Meer maatwerk. Organisaties zijn naar eigen zeggen meer gericht op de burger en besteden meer tijd aan een zo goed mogelijke dienstverlening, bijvoorbeeld door het leveren van maatwerk. Een voorbeeld hiervan is het aanbieden van persoonlijk contact in plaats van alleen digitale dienstverlening aan burgers. Het leveren van maatwerk leidt er volgens de uitvoeringsorganisaties toe dat de ingezette middelen per verleende dienst toenemen. Dit zorgt voor een lagere productiviteit.

Opvallend vindt de Algemene Rekenkamer dat vrijwel alle genoemde factoren, met uitzondering van digitalisering en gegevensdeling, ontwikkelingen van buitenaf betreffen. Er is nog weinig bekend over de invloed van factoren binnen de uitvoeringsorganisaties. Op deze factoren, zoals personeelsbeleid en intern management, kunnen uitvoeringsorganisaties juist zelf sturen.

5.4.2. Analyse bij bevinding 3

Zoals aangegeven door de Algemene Rekenkamer wordt er vooral gewezen op factoren die niet door de uitvoeringsorganisaties beïnvloedbaar zijn. Wat hierin opvalt, is dat schijnbaar ongerichte (botte) stimulansen zoals algemene productieverhogingen en generieke bezuinigingen de productiviteit verhogen.

Hoewel de Algemene Rekenkamer aangeeft dat voor DUO geen publieke gegevens beschikbaar zijn, is voor deze doorlichting een kengetal voor de doelmatigheidsontwikkeling van het hoofdproduct bekostiging geconstrueerd. Dit ter inspiratie bij het deken over en ontwikkelen van nieuwe kengetallen. Hierbij is gekozen voor het hoofdproduct bekostiging onderwijsinstellingen omdat hiervoor de producten relatief homogeen zijn. Het betreft drie verschillende bekostigingsvormen naar alle onderwijsinstellingen. Bij het hoofdproduct Studiefinanciering is dit bijvoorbeeld al lastiger te construeren omdat sprake is van verschillende heterogene deelproducten die niet optelbaar zijn.

Bij het hoofdproduct bekostiging is de verhouding van inputfactoren tegenover de prestatie gezet. In dit geval is als input geselecteerd de apparaatsinzet van DUO uitgedrukt in mln euro's. Er zijn twee prestaties meegenomen: het aantal onderwijsinstellingen dat DUO bekostigt en de totale omvang van het programmabudget dat DUO heeft uitbetaald.

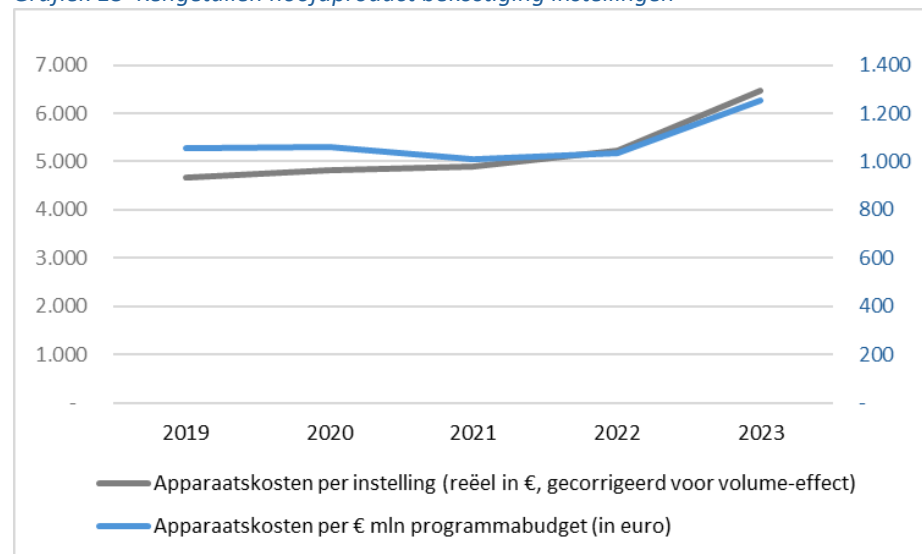
Hieruit resulteren twee kengetallen die een indicatie geven over de verhouding tussen inzet van DUO en de dienstverlening:

- Apparaatskosten van DUO per bekostigde onderwijsinstelling²⁷
- Apparaatskosten van DUO per miljoen uitbetaald programmabudget

²⁷ Dit kengetal is gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen en de volumedaling van het aantal instellingen.

Dit levert het volgende beeld op:

Grafiek 13 Kengetallen hoofdproduct bekostiging instellingen



(de linker as hoort bij de kosten per instelling. De rechter as hoort bij de kosten per programmabudget)

De reële apparaatskosten van DUO stijgen met 38% van €4.681,- per bekostigde instelling in 2019 naar €6.475,- in 2023. De apparaatskosten van DUO in verhouding tot het uitbetaalde programmabudget stijgen met 19% van €1.053,- in 2019 naar €1.252,- in 2023. Bij beide kengetallen is de stijging significant in 2023. Zie bijlage D voor de volledige berekening.

Tabel 14 Kengetallen hoofdproduct bekostiging instellingen

	2019	2020	2021	2022	2023	mutatie
Apparaatskosten per instelling (reëel in €, gecorrigeerd volume-effect)	4.681	4.822	4.906	5.228	6.475	38%
Apparaatskosten per € mln programmabudget (in euro)	1.053	1.062	1.010	1.034	1.252	19%

5.4.3. Aanbeveling

Ontwikkel kengetallen die betekenisvol zijn over de verhouding tussen inzet en prestaties van DUO en integreer deze in de aansturing van DUO.

5.5. Bevinding 4

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

5.5.1. Feiten bij bevinding 4

DUO ontwerpt op dit moment haar sourcingsbeleid op het gebied van IT. Deze is nog niet afgestemd met OCW en evenmin vastgesteld door het bestuur van DUO.

6. Onderzoeksvraag AO/IB functie

6.1. Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

5. Hoe is de Administratieve Organisatie en Interne Beheersingsfunctie binnen DUO ingericht, en hoe wordt de kwaliteit hiervan gewaarborgd?

6.2. Bevinding 1

DUO dient nog veel werk te verrichten om de kwaliteit van haar interne beheersing voor specifieke deelgebieden op orde te brengen. Met de veranderopgave Basis op Orde geeft DUO hieraan invulling. Dit programma is vanaf 2024 geleidelijk van de mobilisatiefase in uitvoering gebracht. Gezien het belang van het onderwerp en het feit dat de voortgang van de veranderopgave Basis op Orde beperkt is, is meer urgentie noodzakelijk.

6.2.1. Feiten bij bevinding 1

In MA 2023 wordt onderkend dat er structureel meer werk te doen was op het gebied van compliance, ICT en organisatieontwikkeling. Zodanig dat de publieke dienstverlening in gevaar dreigde te komen. Daarom heeft DUO, in afstemming met het beleidsdepartement, in 2023 een inventarisatie van de achterstand en een meerjarig plan opgesteld en dit heeft geleid tot de veranderopgave Basis op Orde. Naast de thema's Life Cycle Management (LCM) en Informatiehuishouding (IHH) omvat dit de onderwerpen Kaders (Interne Beheersing) en Compliance. De Basis op Orde veranderopgave is in Q1 van 2024 geleidelijk van de mobilisatiefase naar de uitvoeringsfase gegaan. In de uitvoeringsfase worden de concrete tertaal planningen gemaakt en uitgevoerd voor het ontwerp van producten (zoals procesbeschrijvingen, templates, mechanismes, rolbeschrijvingen, werkwijzen etc.) als het experimenteren en implementeren binnen de DUO organisatie.

In de laatste voortgangsrapportage 2024 van DUO aan het bestuursdepartement wordt aangegeven dat de acties in 2024 voor het merendeel zijn gerealiseerd. In financiële termen is 56% van de geplande inzet gerealiseerd²⁸.

6.2.2. Analyse bij bevinding 1

DUO heeft stafonderdelen die vanuit hun eigen expertise kaderstellen, toetsen, adviseren en ondersteunen. In de interviews hebben wij kennis genomen van initiatieven maar deze bevinden zich in de ontwikkelfase en zijn nog niet geïmplementeerd in de organisatie. Dit wordt eveneens bevestigd in de statusrapportage van Basis op Orde. De voortgang is beperkt.

6.2.3. Aanbeveling

Zorg dat de veranderopgave Basis op Orde zo snel mogelijk gerealiseerd wordt.

6.3. Bevinding 2

DUO voert zelf geen Verbijzonderde Interne Controle maatregelen uit en heeft geen eigen internal auditfunctie (IAF). Deze functie is momenteel extern belegd bij de Auditdienst Rijk (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.

6.3.1. Feiten bij bevinding 2

De ADR voert controles uit op DUO in het kader van het OCW jaarverslag en op basis van haar Strategische Audit Agenda vanuit de daaraan ten grondslag liggende rijksbrede risicobenadering. DUO geeft aan dat zij op basis van haar eigen

²⁸ VGR 2024 III, pagina 26
Financiële doorlichting DUO

aanvullende risico-afweging behoefte heeft aan aanvullende audits die de ADR op dit moment niet uitvoert.

DUO gaat niet na of de interne beheersmaatregelen goed worden uitgevoerd. Er is binnen DUO geen unit die verbijzonderde interne controles uitvoert en hierover rapporteert aan het Bestuur DUO.

Het bestuursdepartement gaat ervan uit dat de ADR deze controles uitvoert. In de interviews werd daarentegen bevestigd dat er geen verbijzonderde interne controlemaatregelen plaatsvinden.

6.3.2. Analyse bij bevinding 2

Gezien de financiële omvang van DUO dient een goed en volledig stelsel van AO/IC te functioneren. Op dit moment ontbreekt hierin de uitvoering van verbijzonderde controlemaatregelen en de rapportage hierover aan het bestuur DUO.

De derde lijn in het drielijnenmodel voorziet een organisatie zekerheid (assurance) over de kwaliteit van sturing en beheersing, op basis van een objectief, onafhankelijk oordeel. DUO geeft aan dat de vraaggestuurde audits door de ADR hier niet volledig in voorzien.

6.3.3. Aanbevelingen

DUO dient verbijzonderde interne controles te gaan uitvoeren en hierover te rapporteren aan het Bestuur DUO.

Zorg ervoor dat er voldoende auditcapaciteit is zodat de door DUO gewenste audits kunnen worden uitgevoerd.

6.4. Bevinding 3

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 Algemene Rekenkamer (ARK) waarschuwt in haar Verantwoordingsonderzoek 2023 dat er nog steeds een risico bestaat dat ongeautoriseerde DUO medewerkers toegang hebben tot de DUO systemen.

6.4.1. Feiten bij bevinding 3

De kwaliteit van de AO-IB functie is af te leiden uit het aantal bevindingen dat de ADR in haar jaarlijkse controles heeft en de snelheid waarmee DUO deze bevindingen naar tevredenheid van de ADR weet op te lossen.

De afdeling Proces Control van DUO draagt onder meer zorg voor de opvolging van de audit bevindingen, onvolkomenheden en aandachtspunten van de ADR en de Algemene Rekenkamer.

Het Audit Committee OCW ziet toe op de voortgang van het oplossen van de punten

In de onderstaande tabel zijn de bevindingen van de ADR en de oplossingen door DUO over de periode 2019 – 2024 opgenomen²⁹.

Tabel 15: Bevindingen ADR en oplossingen door DUO

O = Opgelost, L = Licht, G = Gemiddeld, E = Ernstig

Bevinding	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
Lerarenbeurs	O					
Inkoopbeheer	O					
Beheersing proces studiefinanciering	O					
Autorisatiebeheer	G	G	G	L	L	Verbetering zichtbaar
IT-beheersingsmaatregelen			G	G	L	Verbetering zichtbaar
Begrotingsrealisatie door te vroege bevoorschotting			L	L	O	

Het merendeel van de bevindingen worden door DUO opgepakt. Er zijn echter enige bevindingen die meer tijd vergen.

²⁹ Bron: ADR Auditrapporten OCW 2019 – 2023 en de interim ADR Auditrapportage OCW 2024
Financiële doorlichting DUO

Autorisatiebeheer: in 2022 constateerde de ADR dat de voortgang na drie jaar beperkt was, door de keuze van DUO om de implementatie in de volle breedte te laten plaatsvinden, DUO heeft dit erkend en meer focus aangebracht. Sindsdien rapporteert de ADR verbeteringen. Zo ook in het Interim Auditrapport 2024, waar de ADR constateert dat er verbetering zichtbaar is terwijl er ook benadrukt wordt hier extra aandacht aan te besteden. De Algemene Reken Kamer (ARK) waarschuwt in haar Verantwoordingsonderzoek 2023 echter dat er nog steeds een risico bestaat dat ongeautoriseerde DUO medewerkers toegang hebben tot de DUO systemen.

IT beheersingsmaatregelen: De ARK constateert in het Verantwoordingsonderzoek 2023 dat de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken. De ADR stelt echter in het Interim Auditrapport 2024 dat er jaarlijks vooruitgang wordt geboekt maar dat de bevinding nog steeds niet volledig is opgelost. De daling van het aantal openstaande GITC³⁰ bevindingen (ineffectieve beheersingsmaatregelen) zet door in 2024, maar gebruikersbeheer en het beheer van het SAP systeem blijven achter.

6.4.2. Analyse bij bevinding 3

Het is logisch gezien het IT-karakter van DUO dat er bevindingen van de ADR zijn die betrekking hebben op IT. Echter de bedreigingen op het gebied van IT worden steeds hoger en zorgelijker. De Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid geeft in haar Cybersecuritybeeld 2024 aan dat er een intensivering te zien is in de activiteiten én een verbreding van de capaciteiten van statelijke actoren³¹. Ondanks de aandacht die DUO geeft aan de bevindingen Autorisatiebeheer en IT beheersmaatregelen zijn deze nog steeds een risico.

6.4.3. Aanbeveling

Zorg dat de ADR-bevindingen met betrekking tot Autorisatiebeheer (uit 2019) en IT beheersmaatregelen (uit 2021) zo snel mogelijk worden opgelost.

³⁰ GITC: general IT controls
Financiële doorlichting DUO

³¹ NCTV: Cybersecuritybeeld Nederland 2024

7. Onderzoeksvraag Financieel afsluitproces

7.1. Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

6. Hoe is het financieel afsluitproces ingericht en biedt dit voldoende kwaliteitswaarborgen?

7.2. Bevinding 1

De opzet van het financieel afsluitproces, zoals beschreven door OCW en door DUO, biedt voldoende kwaliteitswaarborgen. Het bestaan en de werking van het proces wordt jaarlijks door de ADR getoetst. 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.

7.2.1. Feiten bij bevinding 1

DUO voert haar eigen financiële administraties (op baten en lastenbasis) terwijl het Financieel Dienstencentrum (hierna FDC) de financiële administratie voert voor het bestuursdepartement, Onderwijsinspectie en RCE (op kasbasis).

- DUO sluit begin januari de administraties en maakt overzichten. Deze worden aangeleverd aan de controllers die deze toetsen. Het afsluitproces wordt uitgevoerd onder regie van een coördinator van de afdeling control.
- In januari stuurt DUO haar financiële realisatiecijfers via FEZ aan FDC. Tevens stuurt DUO teksten voor het jaarverslag van OCW ter toetsing aan FEZ. Eind januari stuurt DUO het definitieve jaarverslag aan FEZ.
- Eind januari start de ADR haar controles op de jaarstukken van OCW inclusief DUO.

- Medio februari levert DUO haar definitieve jaarrekening aan FEZ.
- De ADR levert eind februari haar concept auditrapport dat samen met het concept OCW jaarverslag begin maart door het Auditcommittee OCW wordt besproken. Hierna stelt OCW het jaarverslag vast en maakt de ADR het auditrapport definitief.
- Medio maart worden alle verantwoordingsstukken aangeboden aan de Algemene Rekenkamer.
- Medio mei stuurt OCW de slotwet OCW aan de Tweede Kamer.

7.2.2. Analyse bij bevinding 1

De ontvangen informatie beschrijft in detail het afsluitproces van de gehele OCW financiële administratie en het opstellen van het OCW jaarverslag onder regie van het bestuursdepartement. Van DUO is een beschrijving ontvangen van het maandafluitingsproces³². De opzet van het proces is uitgebreid gedocumenteerd, waarbij processtappen, controles en verantwoordelijkheden in kaart zijn gebracht. De ADR evalueert het bestaan en de werking van dit proces tijdens de audits voor de jaarrekening en de interim audits. De resultaten zijn niet vastgelegd in controleverslagen of overzichten met controleverschillen. Enkel de bevindingen die in de auditrapporten van OCW zijn gerapporteerd, zijn beschikbaar. Omdat de ADR jaarlijks een goedkeurende controleverklaring afgeeft, mag verondersteld worden dat de kwaliteit van het afsluitproces voldoende gewaarborgd is.

³² Verzorgen periode-afsluiting v 5.0, 30-05-2024
Financiële doorlichting DUO

8. Onderzoeksvraag Verduidelijking financieel beheer

8.1. Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

7. Inventariseer welke overige elementen in het (financieel) beheer verduidelijking behoeven, en geef richting

8.2. Bevinding 1

ADR rapporteert in haar auditrapporten al enige jaren twee overige opmerkingen. Bij een lagere materialiteit van de controles door de ADR zou een van de opmerkingen zelfs een goedkeurende verklaring in de weg kunnen staan. Beide opmerkingen worden betwist door DUO. Desalniettemin handhaaft de ADR deze opmerkingen in het laatste (interim) auditrapport.

8.2.1. Feiten bij bevinding 1

Naast de bevindingen van de ADR over de kwaliteit van het financieel beheer maakt de ADR ook opmerkingen. Deze opmerkingen zijn niet zwaar genoeg (i.e. “materieel”) om het algemene oordeel van de ADR over het jaarverslag OCW negatief te beïnvloeden.

Figuur 16: Overige opmerkingen door de ADR³³

Opmerkingen	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
Inrichting uren- en projectadministratie zorgt voor onnauwkeurigheden			X	X	X	X
Administratie van de projectfinanciering en omzet beheersmatig kwetsbaar					X	X

- De inrichting uren- en projectadministratie zorgt voor onnauwkeurigheden. ADR zet dit onderwerp zwaar aan in de (Interim) Audit rapporten sinds 2022: *In de huidige situatie zonder controleverklaring bij de verantwoording van DUO*

geldt een hoge materialiteit. Hierdoor levert de ontbrekende maatregel nu geen problemen op voor de controleverklaring bij de jaarrekening van OCW. Er ontstaan wel problemen wanneer een separate controleverklaring met een lagere materialiteit bij de verantwoording van DUO nodig is of de sturingsbehoefte verandert.

DUO reageert in augustus 2024³⁴ dat er weldegelijk voldoende interne beheersmaatregelen zijn om er op toe te zien dat de uren nauwkeurig worden verantwoord. De ADR handhaaft echter de opmerking in het Interim Audit rapport 2024.

- Administratie van de projectfinanciering en omzet beheersmatig kwetsbaar: Voor de registratie van de ontvangsten en de vaststelling van de omzet maakt DUO gebruik van een Excel sheet die het "claimoverzicht" word genoemd. Het gebruik van een spreadsheet voor het voeren van een registratie is beheersmatig kwetsbaar. Ondanks extra aangeleverde documentatie door DUO komt ook dit onderwerp terug in het Interim Audit rapport 2024.

8.2.2. Analyse bij bevinding 1

De twee overige opmerkingen zijn als volgt te beschrijven.

Inrichting uren- en projectadministratie

De ADR doet de aanbeveling om de op een project geschreven uren wekelijks door de projectleider te laten controleren en autoriseren. De controle vindt plaats, de autorisatie formaliseert DUO echter niet. Andere beheersmaatregelen maken deze, administratief verzwarende, controle- en autorisatieslag overbodig. De belangrijkste zijn:

- Alle projectverantwoordelijken geven codes vrij aan individuele medewerkers die op hun project mogen schrijven.

³³ Bron: ADR auditrapporten OCW 2019 – 2023 en interim ADR auditrapportage OCW 2024

³⁴ Reactie DUO op bevinding ADR m.b.t. urenadministratie, dd 27 augustus 2024

- Er is een functiescheiding met betrekking tot het opvoeren van de projectcodes. Het Portfoliobureau (PFB), en dus niet de projectverantwoordelijken, voert codes op voor projecten die zijn opgenomen in de MA of op basis van overige geautoriseerde besluitvorming.
- Projectverantwoordelijken monitoren nauwgezet (veelal wekelijks) wie er wat op hun projecten verantwoordt. Met andere woorden: zij voeren controles uit op de geschreven uren.

Deze opmerking is sinds 2021 onderwerp van discussie.

Administratie van de projectfinanciering

Ondanks extra aangeleverde documentatie door DUO komt ook dit onderwerp terug in het Interim Audit rapport 2024. Dit punt wordt sinds 2023 betwist door DUO.

Vershil van inzicht

Beide opmerkingen wijzen op een verschil van inzicht tussen de ADR en DUO over al dan niet aanwezig zijn van afdoende interne beheersmaatregelen.

Over de zwaarte van de opmerking over de uren- en projectadministratie geeft de ADR aan dat, in het geval dat DUO een eigenstandig jaarverslag zou opstellen (dat wil zeggen niet als onderdeel van het OCW-jaarverslag), deze opmerking een goedkeurende verklaring in de weg zou kunnen staan.

8.2.3. Aanbeveling

Ga na hoe het bestaande verschil van inzicht tussen ADR en DUO over resterende opmerkingen over de kwaliteit van het financieel beheer kan worden opgelost.

9. Overzicht van bevindingen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt concluderend een overzicht gegeven van de bevindingen en de hieraan gerelateerde aanbevelingen.

Onderzoeksvraag 1: Sluiten de planning- en controlcyclus van DUO en het begrotingsproces op elkaar aan?

Bevinding 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.

Bevinding 2

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

Bevinding 3

Er wordt door DUO en Eigenaarsadvisering/FEZ vanuit een ander perspectief gekeken naar de Managementafpraak. DUO gaat het uitvoeringsjaar in met de raming van de Managementafpraak die is afgesproken tussen DG DUO en SG OCW terwijl Eigenaarsadvisering/FEZ de focus richt op de formeel vastgestelde begroting.

Bevinding 4

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.

Aanbevelingen

DUO dient te zorgen 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 Managementafpraak en het herijkingsmechanisme en in feite gedurende het gehele jaar.

DUO en Eigenaarsadvisering/FEZ dienen af te spreken hoe zij in hun werkrelatie omgaan met de verschillende statussen van de formele begroting en raming in de Managementafpraak SG DG DUO.

Onderzoeksvraag 2: Past de financieringsstructuur op de behoeften van het bestuursdepartement en het agentschap DUO?

Bevinding 1

Hoewel de oorspronkelijk ontworpen financieringsstructuur nog steeds logisch is, is het financieringsoverzicht de afgelopen jaren onoverzichtelijker voor de betrokkenen geworden door de omvangrijke extra financiering van activiteiten die niet direct gekoppeld is aan producten en diensten van DUO. Hierdoor kunnen met name de beleidsdirecties in hun rol als opdrachtgevers geen integrale afweging maken tussen de gewenste kwaliteit van dienstverlening en de benodigde middelen.

Aanbevelingen

Herijk het financieringsmodel in samenspraak met de driehoek zodat alle activiteiten en daarmee de kosten via de vier oorspronkelijke financieringsmethoden weer verbonden worden met een product of een dienst. Doe dit minimaal op het niveau van een hoofdproduct zodat een productgerelateerd budget (ic. kostprijs per hoofdproduct) te bepalen is.

Hierdoor is voor de opdrachtgevers de integrale afweging weer mogelijk tussen ingezette middelen en de (kwaliteit van de) dienstverlening, en kan de rol van opdrachtgever van het agentschap worden waar gemaakt.

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.

Onderzoeksvraag 3: Hoe wordt de doelmatigheid van DUO gemeten en gestuurd. Hoe kan de doelmatigheid en het inzicht hierin verder worden vergroot?

Bevinding 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.

Bevinding 2

Binnen de planning- en controlcyclus en de begrotingscyclus wordt niet aantoonbaar door OCW gestuurd op het verhogen van de doelmatigheid van de taakuitvoering van DUO.

De enige uitzondering hierop is de werkwijze bij de taak inburgering. Hierbij wordt in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer expliciet de afweging tussen in te zetten budget en taakuitvoering gemaakt.

Bevinding 3

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

Bevinding 4

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

Aanbevelingen

Neem in rapportages (OCW-begroting, MA SG DG DUO en interne MA's) kengetallen op die inzicht geven in de doelmatigheidsontwikkeling van DUO. Kengetallen 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.

Ga aantoonbaar op doelmatigheid sturen door hiervoor tijd in te ruimen in de bestaande cycli en doe dit aan de hand van doelmatigheidskengetallen.

Ontwikkel kengetallen die betekenisvol zijn over de verhouding tussen inzet en prestaties van DUO en integreer deze in de aansturing van DUO.

Onderzoeksvraag 4: Hoe is de AO/IB functie binnen DUO ingericht, en hoe wordt de kwaliteit hiervan gewaarborgd?

Bevinding 1

DUO dient nog veel werk te verrichten om de kwaliteit van haar interne beheersing voor specifieke deelgebieden op orde te brengen. Met de veranderopgave Basis op Orde geeft DUO hieraan invulling. Dit programma is in Q1 van 2024 geleidelijk van de mobilisatiefase in uitvoering gebracht. Gezien het belang van het onderwerp en het feit dat de voortgang van de veranderopgave Basis op Orde beperkt is, is meer urgentie noodzakelijk.

Bevinding 2

DUO voert zelf geen Verbijzonderde Interne Controle maatregelen uit en heeft geen eigen internal auditfunctie (IAF). Deze functie is momenteel extern belegd bij de Auditdienst Rijk (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.

Bevinding 3

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 Algemene Reken Kamer (ARK) waarschuwt in haar Verantwoordingsonderzoek 2023 dat er nog steeds een risico bestaat dat ongeautoriseerde DUO medewerkers toegang hebben tot de DUO systemen.

Aanbevelingen

Zorg dat de veranderopgave Basis op Orde zo snel mogelijk gerealiseerd wordt.

DUO dient verbijzonderde interne controles te gaan uitvoeren en hierover te rapporteren aan het Bestuur DUO.

Zorg ervoor dat er voldoende auditcapaciteit is zodat de door DUO gewenste audits kunnen worden uitgevoerd.

Zorg dat de ADR-bevindingen met betrekking tot Autorisatiebeheer (uit 2019) en IT beheersmaatregelen (uit 2021) zo snel mogelijk worden opgelost.

Onderzoeksvraag 5: Hoe is het financieel afsluitproces ingericht en biedt dit voldoende kwaliteitswaarborgen?

Bevinding 1

De opzet van het financieel afsluitproces, zoals beschreven door OCW en door DUO, biedt voldoende kwaliteitswaarborgen. Het bestaan en de werking van het proces wordt jaarlijks door de ADR getoetst. 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.

Onderzoeksvraag 6: Inventariseer welke overige elementen in het (financieel) beheer verduidelijking behoeven, en geef richting.

Bevinding 1

ADR rapporteert in haar auditrapporten al enige jaren twee overige opmerkingen. Bij een lagere materialiteit van de controles door de ADR zou een van de opmerkingen zelfs een goedkeurende verklaring in de weg kunnen staan. Beide opmerkingen worden betwist door DUO. Desalniettemin handhaaft de ADR deze opmerkingen in het laatste (interim) auditrapport.

Aanbeveling

Ga na hoe het bestaande verschil van inzicht tussen ADR en DUO over resterende opmerkingen over de kwaliteit van het financieel beheer kan worden opgelost.

A. Bijlage Begrotingscyclus en P&C- en MA-cyclus

In figuur 1 zijn de verschillende cycli, genoemd de Begrotingscyclus en de P&C cyclus opgenomen. Gedurende de cyclus, behandelen de partijen gelijktijdig drie verschillende begrotingsjaren, te weten T-1 (over de verantwoording van het afgelopen jaar), T (over de uitvoering van het lopende jaar) en T+1 (over de voorbereiding van het volgende jaar).

a. Begrotingscyclus

Vorbereidingsfase

De voorbereidingsfase begint in januari T-1 wanneer de OCW-directies hun prognoses en claims indienen bij DG Control FEZ. Deze fiches worden door DG Control FEZ behandeld en in de laatste week van januari door de DG controllers verstuurd naar Concerncontrol / FEZ. In het geval van DUO is er geen afzonderlijke DG controller maar wordt deze rol vervuld door het team Eigenaarsadvisering.

Specifiek voor DUO is aanvullend afgesproken dat DUO de uitkomsten van het herijkingmechanisme meeneemt in haar fiches. Binnen het herijkingmechanisme wordt door DUO een raming gemaakt van de kostenstijgingen en -dalingen ten gevolge van een aantal exogene factoren. Exogene factoren die onafhankelijk zijn van beleidswijzigingen zoals CAO-stijgingen of extra IT beveiligingseisen door rijksbrede wet- en regelgeving. Tevens wordt DUO jaarlijks in de kaderbrief verzocht een productiviteitsanalyse in te brengen. Deze kan idealiter een tegenwicht/financiering voor de niet-beïnvloedbare kostenstijgingen bieden.

In februari vindt de integrale besluitvorming over de beleidsbrief (inbreng in de Voorjaarsnota) in de Bestuursraad plaats. De beleidsbrief OCW wordt in maart verstuurd naar het ministerie FIN. De beleidsmatige mutatievoorstellen worden tevens in de applicatie IBOS gerapporteerd. In april besluit de Ministerraad over de Voorjaarsnota. Deze wordt vervolgens ter behandeling aan de Tweede Kamer verzonden.

Op basis van de besluitvorming van de Ministerraad wordt binnen OCW de ontwerpbegroting T+1 verder uitgewerkt. DUO verstuurt haar bijdrage voor de ontwerpbegroting aan FEZ. Deze verwerkt FEZ OCW samen met de bijdragen van de

andere DG's tot een eerste complete ontwerpbegroting die half juni wordt ingediend bij het ministerie van Financiën.

Eventuele verdere begrotingsmutaties (ten opzichte van de Voorjaarsnota) levert OCW in juli aan bij het ministerie van Financiën. In augustus besluit de Ministerraad over de zogenoemde Augustusbrieven. Deze besluitvorming wordt meegenomen in de OCW ontwerpbegroting T+1 die in september aan de Tweede kamer wordt verstuurd. Na stemming in de Tweede Kamer over de begroting gaat deze naar de Eerste Kamer. De financiële gevolgen van wijzigingen die na het vaststellen van de ontwerpbegroting OCW plaatsvinden lopen mee in de voorbereiding van de Voorjaarsnota in het volgende jaar.

Uitvoeringsfase

Onder de uitvoeringsfase vallen de begrotingsvoorstellen en besluiten van het lopende jaar (T). In combinatie met de voorbereiding van de Voorjaarsnota T+1 wordt ook de begrotingswijzigingen T meegenomen. In april verstuurt OCW haar voorstel voor begrotingswijzigingen T via het ministerie van Financiën aan de Ministerraad. Na behandeling door de Ministerraad verstuurt FIN eind april de 1^e suppletoire begroting aan de Tweede kamer.

In oktober rapporteert DUO aan FEZ over de budgettaire mee- en tegenvallers aan het bestuursdepartement voor de 2^e suppletoire begroting. Na behandeling door OCW dient OCW de 2^e suppletoire begrotingsvoorstellen in bij het ministerie van Financiën. Na besluitvorming door de Ministerraad stuurt FIN de 2^e suppletoire begroting naar de Tweede Kamer.

Verantwoordingsfase

De verantwoordingsfase betreft het afsluiten van en verantwoorden over de financiële (en beleids) realisatie van het voorafgaande jaar, T-1.

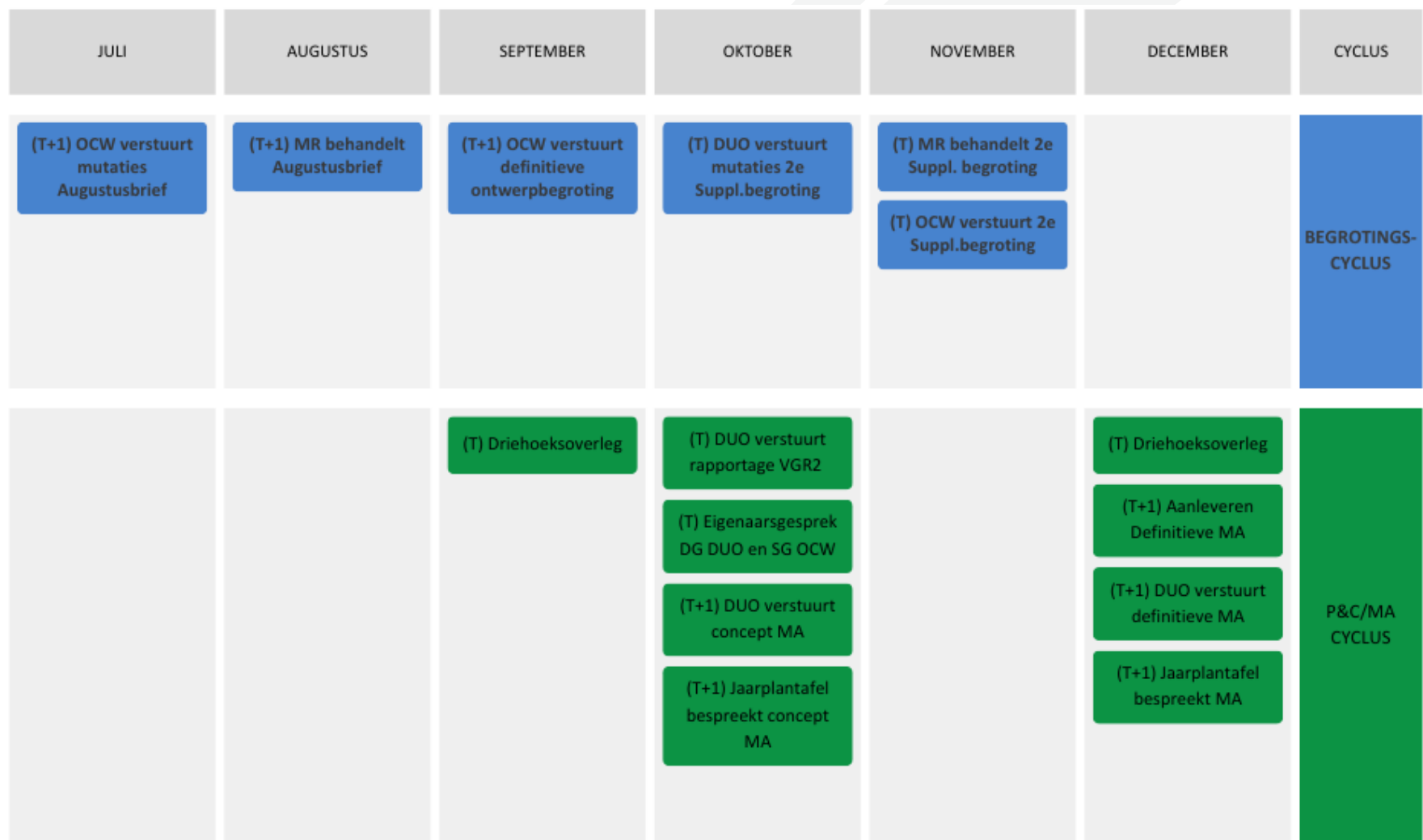
DUO (en Nationaal Archief) voeren hun eigen financiële administraties (op baten en lastenbasis) terwijl het Financieel Dienstencentrum (hierna FDC) de financiële administratie voert voor het bestuursdepartement, Onderwijsinspectie en RCE (op kasbasis). In januari stuurt DUO haar financiële realisatiecijfers via FEZ aan FDC. Tevens stuurt DUO teksten voor het jaarverslag van OCW ter toetsing aan FEZ. Eind januari stuurt DUO het definitieve jaarverslag aan FEZ.

Figuur 17: P&C Cycli Ministerie OCW en Agentschap DUO januari - juni³⁵

CYCLUS	JANUARI	FEBRUARI	MAART	APRIL	MEI	JUNI
BEGROTINGS- CYCLUS	(T+1 en T) DUO verstuurt fiches	(T-1) DUO levert definitieve jaarrekening aan	(T-1) OCW verstuurt jaarstukken	(T+1) MR behandelt Voorjaarsnota	(T-1) OCW verstuurt Jaarverslag aan Eerste en Tweede Kamer	(T+1) OCW verstuurt mutaties ontwerpbegroting OCW
	(T-1) DUO dient financiële realisatie in	(T-1) ADR controleert jaarstukken	(T+1 en T) OCW verstuurt Beleidsbrief	(T) OCW verstuurt 1e Suppl.begroting		
			(T-1) Besluitvorming in de MR over het Jaarverslag	(T-1) Algemene Rekenkamer controleert		
P&C/MA CYCLUS		(T-1) DUO verstuurt rapportage VGR3				(T) DUO verstuurt rapportage VGR1
		(T-1) Eigenaars- gesprek DG DUO en SG OCW				(T) Eigenaarsgesprek DG DUO en SG OCW
		(T) Driehoeksoverleg				(T) Driehoeksoverleg
		(T+1) Jaarplantafel				(T+1) FEZ verstuurt Kaderbrief
						(T+1) Jaarplantafel besprekt inhoudsopgave MA

³⁵ Bron: <https://rbv.rijksfinancien.nl/tijdschema>, OCW: Aanschrijving P&C cyclus 2025, OCW: Aanschrijving VJN 2025, OCW: Aanschrijving NJN 2024 en 2^e suppletoire begroting 2024 en OCW: kaderbrief MA DUO 2025
Financiële doorlichting DUO

Figuur 17: P&C Cycli Ministerie OCW en Agentschap DUO juli - december³⁶



³⁶ Bron: <https://rbv.rijksfinancien.nl/tijdschema>, OCW: Aanschrijving P&C cyclus 2025, OCW: Aanschrijving VJN 2025, OCW: Aanschrijving NJN 2024 en 2^e suppletoire begroting 2024 en OCW: kaderbrief MA DUO 2025
Financiële doorlichting DUO

Eind januari start de Auditdienst Rijk (hierna ADR) haar controles op de jaarstukken van OCW inclusief DUO.

Medio februari levert DUO haar definitieve jaarrekening aan FEZ.

ADR levert eind februari haar concept auditrapport dat samen met het concept OCW jaarverslag begin maart door het Auditcommittee OCW wordt besproken. Hierna stelt OCW het jaarverslag vast en maakt de ADR het auditrapport definitief.

Medio maart worden allen verantwoordingsstukken aangeboden aan de Algemene Rekenkamer.

Medio mei stuurt OCW het OCW jaarverslag en de OCW slotwet aan de Tweede kamer.

b. P&C of MA cyclus

Op basis van de voorjaarsnotabesluitvorming door de Ministerraad stelt Eigenaarsadvisering / FEZ de kaderbrief voor DUO op en stuurt deze in juni aan DUO.

De kaderbrief geeft het budgettaire kader en inhoudelijke richtingen aan op basis waarvan de Managementafpraak T+1 dient te worden opgesteld.

Op basis van de bijdragen van de DUO-directies wordt de MA opgesteld. De inhoudsopgave van de MA wordt als eerste in de jaarplantafel van juni besproken.

De maanden daarna gaat DUO aan de slag met het opstellen van de MA. In oktober verstuurt DUO de conceptversie van de MA aan het bestuursdepartement. Deze conceptversie wordt in dezelfde maand besproken in de jaarplantafel. In december rondt DUO de definitieve MA af. Deze wordt, idealiter, na bespreking in de jaarplantafel en het driehoeksoverleg van december ondertekend door de SG en DG DUO. Tevens wordt deze definitieve versie besproken in de jaarplantafel en het driehoeksoverleg van december.

Voor de uitvoering van lopend jaar, T, wordt op verschillende momenten gerapporteerd. Drie maal per jaar, over elke 4 maanden, dient DUO een voortgangsrapportage (VGR), inclusief de herijking van het portfolio, te versturen. De eerste van deze rapportages betreft de maanden januari tot en met april. VGR1, zo genoemd, wordt in mei afgerond en in juni verstuurd aan het bestuursdepartement. Over de maanden mei tot en met augustus wordt in oktober gerapporteerd in de zogenoemde VGR2. Over de rapportages wordt een eigenaarsgesprek gehouden

tussen de DG DUO en SG OCW. Deze worden tevens ook besproken in het driehoeksoverleg.

Voor de verantwoordingsfase wordt de derde, en tevens laatste, VGR (ookwel slotrapportage) verstuurd. Deze betreft de laatste 4 maanden september tot en met december. In februari verstuurt DUO definitief de laatste rapportage, waarmee ook een eigenaarsgesprek en een driehoeksgesprek gepaard gaan.

B. Bijlage Bekostigingsmethoden

Tabel 18: Bekostigingsmethoden DUO

categorie	Onderdeel	Bekostiging	Bijdrage 2024 in € mln
Basiscontract	Lumpsum	Vast bedrag Bijdrage in kosten Herijkingsmechanisme Variabele componenten	241
	Kostenmodel examens	Tarief x uren Bijdrage materiële kosten	12
	Lifecyclemanagement vervangingen	Tarief x uren (Rentelasten en Afschrijvingskosten)	60
	Werk aan Uitvoering	Vast bedrag Tarief x uren	38
	Compliance op orde	Tarief x uren	13
Overige taken	Beoogd structureel	Vast bedrag Werkelijke kosten Tarief x uren	4
	Beoogd tijdelijk	Vast bedrag Werkelijke kosten Tarief x uren	3
Opdrachten	Beleidsportfolio	Vast bedrag Tarief x uren	13
	Niet-beleid	Tarief x uren	7
VDI: werkplek	Werkplekbeheer OCW	Tarief x uren	13
Tweeden en derden	J&V	Vast bedrag Tarief x uren	53
	Andere ministeries	Tarief x uren	5
	SSO Noord (IUC en IT)	Tarief x uren	48
Totaal			510

a. Basiscontract

Het basiscontract omvat de reguliere taken van DUO voor de vijf hoofdproducten (Bekostiging, Studiefinanciering, Examens, Registers en Informatiediensten). De werkzaamheden Basiscontract kennen een 'kostprijs' per product, op basis van een lumpsum financiering.

Mutaties kunnen optreden vanwege volumebijstellingen, het verschuiven van stabiel geworden overige taken naar het basiscontract of exogene factoren. Deze laatste bijstellingen worden via het herijkingsmechanisme door DUO in beeld gebracht.

Het lightmodel verdeelt de gerealiseerde kosten naar de hoofdproducten.³⁷ Binnen het basiscontract worden vijf onderdelen onderscheiden die afzonderlijk geoormerkt zijn:

- Lumpsum
- Kostprijsmodel examens
- Lifecyclemanagement vervangingen
- Het programma Werk aan Uitvoering
- Het programma Compliance op orde

Basiscontract Lumpsum

Hieronder vallen de going concern werkzaamheden die lumpsum worden gefinancierd en gedekt vanuit de basisbetaling opgehoogd met de te ontvangen loon- en prijsbijstelling en eventuele bijdragen in de bedrijfsvoering zoals bijdrage in de kosten voor de ondernemingsraad, kerstpakketten of andere incidentele posten waar afspraken met de eigenaar aan ten grondslag liggen. Middelen worden aangewend in het jaar waarin de kosten daadwerkelijk worden gemaakt en eventuele balansposities kunnen enkel ontstaan als werkzaamheden daadwerkelijk doorschuiven naar het volgende jaar (denk aan onderhoud e.d.).

Aanpassing van de lumpsum vindt plaats via het herijkingsmechanisme waarbij door DUO niet-beïnvloedbare kostenstijgingen worden ingebracht in het reguliere voorjaarsnotaproces.

³⁷ Financieel deel Managementafspraken, hoofdstuk kaderstelling en tarieven
Financiële doorlichting DUO

Basiscontract: KOMEX, kostprijsmodel examens

Dit is het kostprijsmodel examens, waarin een deel van de totale kosten van de uitvoering van de examens NT2 worden afgerekend met de opdrachtgevers. Afrekening geschiedt op basis van werkelijke materiële kosten aangevuld met afrekening op basis van ureninzet maal aangepaste verkooptarieven DUO (te weten het verkooptarief lijninzet geschoond voor de huisvestingscomponent).

Basiscontract: Lifecyclemanagement (LCM): Vervangingen

Hieronder vallen de werkzaamheden aan het vervangen/moderniseren van het applicatielandschap van DUO. Middelen zijn bij Voorjaarsnota 2019 toegevoegd en daarmee onderdeel geworden van de rijksbegroting en lopen mee in de reguliere bevoorschotting DUO (is basisbetaling). Jaarlijkse afrekening vindt plaats op basis van gerealiseerde uren maal verkooppuurtarief minus activeringen en daadwerkelijke afschrijvingskosten LCM en gerealiseerde materiële kosten en rente lasten.

Balansposities ontstaan als gevolg van achterblijvende urenrealisatie ten opzichte van oorspronkelijke planning/bevoorschottingsritme, maar ook als gevolg van achterblijvende afschrijvingslasten door het later daadwerkelijk activeren van gerealiseerde producten. Tegenover deze balanspositie staat dan ook de post onderhandenwerk (OHW) die de waarde vertegenwoordigt van de nog niet gerealiseerde producten.

Basiscontract: Werk aan Uitvoering (WaU)

Additionele middelen zijn beschikbaar gesteld voor verbetering van de dienstverlening aan de burger. Hierbij worden verschillende verbetererspoen gerealiseerd. Afrekening vindt plaats op basis van ureninzet maal verkooppuurtarief en de doorbelasting van de daadwerkelijk gerealiseerde materiële kosten. Balansposities bij DUO ontstaan als gevolg van achterblijvende realisatie ten opzichte van oorspronkelijke planning/bevoorschottingsritme.

Basiscontract: Compliance op orde

Zie voor de omschrijving van de activiteiten het hoofdstuk over interne beheersing. Afrekening vindt plaats op basis van gerealiseerde ureninzet maal verkooppuurtarief.

b. Overige taken

DUO voert werkzaamheden uit voor OCW-opdrachtgevers die nog niet stabiel genoeg zijn om meerjarig over te hevelen naar het Basiscontract of die voor bepaalde tijd zijn. Deze worden bekostigd op basis van respectievelijk:

- P maal Q,
- werkelijke materiële kosten die achteraf in rekening gebracht, of
- op basis van vast bedrag gebaseerd op (vooraf) vastgestelde bemensing.

De structurele opdrachten zijn beoogd om uiteindelijk toe te voegen aan het basiscontract. Omdat het uiteindelijke kostenniveau nog niet bekend is worden deze posten afzonderlijk gemonitord en nacalculatorisch verrekend.

Balansposities bij DUO ontstaan als gevolg van achterblijvende realisatie ten opzichte van oorspronkelijke planning/bevoorschottingsritme. Met name in de aanloopfase van een nieuwe taak kunnen als gevolg van opschalingsproblemen dergelijke posten ontstaan, en/of werk vindt later de tijd plaats dan bij het maken van de afspraak (vaak n.a.v. uitvoeringstoets) is initieel voorzien.

c. Opdrachten

Dit betreft werkzaamheden die met name gericht zijn op het verwerken en uitvoeren van beleidswijzigingen. Dit zijn eenmalige activiteiten die veelal voortvloeien uit wijzigingen in regelgeving of geleverde diensten. Omdat het merendeel van deze opdrachten niet leidt tot structurele verhoging of verlaging van de reguliere werkzaamheden worden deze afzonderlijk afgesproken en bekostigd. Hieronder vallen de Beleidsportfolio, ICT-Rijksbreed en Informatiehuishouding POK. Bekostiging vindt plaats op basis van ureninzet maal verkooppuurtarief en doorbelasting van de werkelijke materiële kosten.

Balansposities ontstaan doorgaans als gevolg van achterblijvende realisatie ten opzichte van oorspronkelijke planning. Met name het later starten in de tijd is hiervan de hoofdoorzaak, bijvoorbeeld als gevolg van vertraagde besluitvorming of herprioritering binnen het moederdepartement of de politiek. Ook komt het voor dat werk in de tijd bij DUO schuift, omdat intern andere prioriteiten worden gesteld.

d. VDI werkplek

Dit betreft de werkplek voorziening die DUO verzorgt voor het beleidsdepartement OCW en dienstonderdelen Onderwijsinspectie, RCE en Nationaal Archief. De

werkplek is lumpsum gefinancierd met daarnaast voor opdrachten (Non standard changes, Projecten) een financiering op basis van ureninzet maal verkooppuurtarief. Voor VDI Basisdienstverlening en Additioneel VIP On Site Support wijkt de tariefstelling af van de DUO tarieven omdat deze zijn gebaseerd op de HOT-tarieven en opgenomen zijn in de lumpsum.

e. Tweeden en derden

DUO voert voor een aantal ministeries dan OCW taken uit. De belangrijkste taak die DUO uitvoert is de inburgeringstaak voor J&V. Financiering vindt plaats op basis van ureninzet maal verkooppuurtarief en specifieke materiële kosten.

C. Bijlage Onderbouwing kengetallen hoofdproduct bekostiging instellingen

Tabel 19: Onderbouwing van kengetallen

Bekostiging instellingen	2019	2020	2021	2022	2023	mutatie over periode
Aantal instellingen	7.477	7.415	7.370	7.337	7.207	-4%
Apparaatskosten (omzet in € mln)	35,0	36,1	37,7	42,8	53,7	53%
Apparaatskosten per instelling (nominaal in €)	4.681	4.869	5.115	5.833	7.451	59%
Apparaatskosten per instelling (reëel in €, gecorrigeerd voor volume-effect)	4.681	4.822	4.906	5.228	6.475	38%
<i>Onderbouwing correctie loon- en prijseffect</i>						
prijsindex voor de netto materiële overheidsconsumptie (IMOC)	0,0%	1,8%	3,9%	7,5%	5,0%	19,4%
IMOC cumulatief	0	1,8%	5,8%	13,7%	19,4%	19,4%
Apparaatskosten per instelling (reëel in €)	4.681	4.782	4.836	5.130	6.241	33%
<i>Onderbouwing correctie volume-effect</i>						
aantal instellingen (ten opzichte van 2019, in %)	100%	99%	99%	98%	96%	96%
	2019	2020	2021	2022	2023	mutatie in periode
Programmabudget (in € mln)	33.233	33.978	37.329	41.404	42.900	29%
Apparaatskosten (in € mln)	35,0	36,1	37,7	42,8	53,7	53%
Apparaatskosten per € mln programmabudget (in euro)	1.053	1.062	1.010	1.034	1.252	19%

D. Bijlage Onderzoeksverantwoording

In het kader van de agentschapsdoorlichting heeft het bestuursdepartement OCW aan ABD TOPConsultant gevraagd de vijfjaarlijkse doorlichting van het agentschap Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna DUO) uit te (laten) voeren.

Het bestuursdepartement en het agentschap DUO hebben een vijftal onderzoeksvragen vastgesteld: 1) naleving van de aanbevelingen van de doorlichting van 2019; 2) publieke waarde; 3) governance; 4) financiering en begroting en 5) financieel beheer (waaronder doelmatigheid).

ABD TOPConsult heeft de eerste drie onderzoeksvragen beantwoord. De uitkomst hiervan zijn in een afzonderlijk document opgenomen.

IMPROVEN heeft de laatste twee onderzoeksvragen beantwoord. Aanvullend heeft IMPROVEN de doeltreffendheid van DUO zoveel mogelijk cijfermatig onderbouwd door de lens van publieke waarden (onderdeel 2), conform het Public Value Model van Mark Moore.

Naast het bestuderen van een groot aantal documenten heeft het doorlichtingsteam de volgende functionarissen gesproken.

De feitelijke beschrijvingen zijn gevalideerd in het kernteam met vertegenwoordigers van ABD TOPConsultant, DUO/BS, DUO/Control, Eigenaarsadvisering/FEZ, HO&S en OPO.

De bevindingen, analyses en aanbevelingen zijn tweemaal besproken in het kernteam en tweemaal besproken in de begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van ABD TOPConsultant, DUO/BS, DUO/Control, Eigenaarsadvisering/FEZ, HO&S, OPO en het ministerie van Financiën (te weten Begrotingszaken en Inspectie der Rijksfinanciën).

functie	organisatie
Projectleider Controle OCW	ADR
Tekenend Accountant OCW	ADR
Coördinator Financial control	DUO / Control
Directeur Beleid en Strategie	DUO / BS
Medewerker Beleid en Strategie	DUO / BS
accountmanager controlerend accountant	DUO / control
Coördinator jaarafsluiting	DUO / Control
Coördinator Team programmagelden	DUO / Control
Manager Concern Control	DUO / Control
plv Concern controller	DUO / control
Medewerker team procesbeschrijvingen	DUO / Control
Medewerker team procesbeschrijvingen	DUO / Control
Medewerker team Procescontrol (Kwaliteit)	DUO / Control
Medewerker team Procescontrol	DUO / Control
Specialistisch adviseur Control	DUO Control
afdelingshoofd BBE	FIN / DGRB / BZ
medewerker afdeling BBE	FIN / DGRB / BZ
medewerker sectie OCW	FIN / IRF
plv. directeur en sectie OCW	FIN / IRF
Eigenaarsadviseur	OCW / CIO
Eigenaarsadviseur	OCW / CIO
Adviseur eigenaarsadvisering FEZ	OCW / FEZ
Adviseur eigenaarsadvisering FEZ	OCW / FEZ
Adviseur eigenaarsadvisering FEZ	OCW/FEZ
Afdelingshoofd eigenaarsadvisering	OCW / FEZ
Coördinator P&C cyclus OCW	OCW / FEZ
DG-controller DGHWE	OCW / FEZ
Hoofd Kaderstelling / FEZ	OCW / FEZ
Afdelingshoofd Hoger Onderwijs & Studiefinanciering	OCW / HO&S
Afdelingshoofd Financiën en verantwoording	OCW / OPO
Vertegenwoordiger van de opdrachtgever Inburgering namens JenV	SZW