

**Procesmanagement bij het
Ministerie van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschappen**

11 oktober 1999

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Bevindingen	3
3	Conclusies	5
4	Reactie van de minister	6

1 Inleiding

In de verschillende sectoren van het onderwijs zijn vernieuwingsprocessen gaande met vaak een complex en grootschalig karakter. Om deze vernieuwingsprocessen te begeleiden maakt het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) gebruik van op afstand geplaatste organisaties. Er bestaat een grote variatie aan verschijningsvormen van dit soort organisaties, die vaak worden aangeduid met de term 'procesmanagement'. Te denken valt aan instellingen als het Procesmanagement Primair Onderwijs of het inmiddels opgeheven Procesmanagement Wier Samen Naar School, maar ook aan organisaties als de Projectorganisatie Kunstvakonderwijs en de Regievoerder vbo-mavo.

Ter aanduiding van het financiële belang: volgens een schatting van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de accountantsdienst (AD) van het ministerie bedroeg het totaal van de apparaatskosten van de in 1997 actieve procesmanagements circa f35 miljoen. Dit is ruim acht procent van de totale apparaatskosten van het departement in dat jaar (f410 miljoen¹). In februari 1999 werd bekend dat het ministerie de komende jaren zal gaan bezuinigen op de procesmanagements. Per 2000 zal een bedrag van f0,5 miljoen gekort worden, per 2001 f3 miljoen en vanaf 2002 structureel f5 miljoen. Hiermee wordt voor een deel invulling gegeven aan de bezuinigingstaakstelling die het ministerie bij het regeerakkoord is opgelegd.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 1998 - april 1999 deze betrekkelijk nieuwe organisatievorm bij de

¹ Volgens de toen geldende artikelindeling, die sinds 1999 is gewijzigd, en exclusief de apparaatskosten voor de IB-groep.

overheid onderzocht, waar bij zij in het bijzonder heeft gekeken naar:

- de stuuringsmogelijkheden van de minister (kan hij waar nodig interveniëren?);
- de regeling van taken en verantwoordelijkheden (is deze helder en wordt zij nageleefd?);
- de verantwoording over hun financieel beheer (ordelijk en controleerbaar?), hun werkzaamheden (tijdig, juist en volledig?) en de voortgang van het proces dat zij begeleiden (bestaat daar inzicht in?).

Het onderzoek betrof alle in 1998 voor O C W werkzame procesmanagements. De Rekenkamer bekeek die van deze instellingen meer in detail op bovengenoemde punten.

Begin juli werden de bevindingen van het onderzoek voorgelegd aan de minister van O C W. Deze zond de Rekenkamer eind augustus zijn reactie.

2 Bevindingen

Voor een overzicht van de in 1998 voor de W-werkzame procesmanagements maakte de Rekenkamer gebruik van een door de directie FEZ en de AD begin 1998 gemaakte inventarisatie. Deze vermeldde tien procesmanagements en negen andere, op procesmanagements lijkende instanties. Uitgaande van de aan de literatuur over procesmanagements ontleende definitie die de Rekenkamer hanteert², bleven er van deze negentien slechts vier over (procesmanagement Primair Onderwijs; procesmanagement Voortgezet Onderwijs; procesmanagement Informatie- en Communicatietechnologie; commissie Committé/Rommitt) en kwam er één bij (de Regievoerder Voorbereidend Beroepsonderwijs/Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs). Bij de andere door FEZ en de AD geïnventariseerde instanties ging het - deels gesubsidieerde deels op contractbasis - om relatief kleinschalige (deel)activiteiten, geen management van complexe, majeure operaties. Ook waren er twee inmiddels opgeheven. Van de commissie Committé/Rommitt was dat aanvankelijk niet duidelijk. Van ambtelijke zijde werd echter verzekerd dat ook deze instantie sinds medio 1998 formeel is opgeheven. Bij de vijf resterende procesmanagements constateerde de Rekenkamer dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden - behalve bij het procesmanagement Informatie- en Communicatietechnologie - in opzet duidelijk geregeld waren. In alle gevallen was dat duidelijk dat ze op ereerden onder verantwoordelijkheid van de bewindspersoon.

Bij de nader onderzoekte procesmanagements - procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PM VO),

² Procesmanagements zijn semi-zelfstandige, op afstand van het ministerie geplaatste organisaties met een tijdelijk karakter, die de implementatie en uitvoering van grootschalige, complexe vernieuwingsprocessen begeleiden.

procesmanagement Informatie- en Communicatie (P M I C T) en de Regievoeder, samen in 1998 goed voor ruim f10 miljoen aan operationele kosten - bleken de financiële verantwoordingen in 1998 grotendeels te voldoen aan de door het ministerie gestelde eisen. Een belangrijke uitzondering vormde de accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van het P M V0 : deze was voorzien van een standaard accountantsverklaringen niet van een verklaring omtrent doelmatigheid en rechtmatigheid zoals voorgeschreven bij de goedkeuring van de begroting. Wat betreft het financieel beheer rond de procesmanagements in 1998 nam de Rekenkamer met zorg kennis van de kritische opmerkingen van de A D over het P M I C T : de financiële administratie was niet ordelijk, er was onvoldende inzicht in de verplichtingen en de beschrijving van de administratieve organisatie was niet duidelijk en actueel. Handmatige correctie achteraf bleek nodig om ze alsnog te kunnen registreren. Overigens is de greep van het ministerie op het P M I C T versterkt: het procesmanagement werd in het najaar van 1998 samengevoegd met een departementale projectorganisatie I C T tot een tijdelijke projectdirectie I C T.

Alleen bij de Regievoeder was voorzien in een evaluatie van het eigen functioneren: dit was een voorwaarde voor contractverlenging. In de praktijk bleek het te gaan om evaluatiegesprekken waarvoor geen verslagen waren. Voor het P M V0 en het P M I C T was bij instelling niets geregeld omtrent een evaluatie van de eigen bijdrage aan de beoogde vernieuwingen. Wat betreft het P M I C T voorziet de A D echter in deze laatste door haar rapportages over de toereikendheid van de projectorganisatie en het financieel beheer in het kader van de Grote-projectenregeling van de Tweede Kamer. Met het oog op de gedachtenwisseling in het najaar met de Tweede Kamer over de implementatie van de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs heeft het departement een evaluatie van het P M V0 in voorbereiding.

Het fenomeen procesmanagement dient ter vormgeving van complexe veranderingsprocessen. De Rekenkamer vindt dat taken en verantwoordelijkheden van dergelijke organisaties goed dat wil zeggen overzichtelijk en helder, geregeld moeten zijn en dat uiteindelijk de balans op gemaakt moet kunnen worden van kosten en baten.

Wat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden betreft: deze was in het algemeen bij de onderzochte procesmanagements volgend geregeld en werd in de praktijk ook gevolgd. Steeds was duidelijk dat ze op eerderde onderverantwoordelijkheid van de minister. Zijn sturings- en interventiemogelijkheden waren op hoofdlijnen geregeld. Op het vlak van de verantwoording over gevoerd financieel beheer waren enkele gebreken aanwezig, maar voldeden de procesmanagements op hoofdlijnen aan de door de Rekenkamer gestelde eisen. De verantwoording over de verrichte werkzaamheden bood in het algemeen een enig inzicht in het intern functioneren en geen inzicht in de bijdrage aan de voortgang van de beleidsopdracht.

De Rekenkamer dringt erop aan dat het ministerie zorgt voor een duidelijke evaluatie van het functioneren van de procesmanagements en hun bijdrage aan de beoogde vernieuwingen. Een verplichting daartoe zou in ieder geval in de instellingsbeschikking opgenomen moeten zijn. Als het ministerie in de toekomst op nieuw procesmanagements wil instellen, dient inzicht te bestaan in de verhouding tussen kosten en baten. Dit inzicht kan nu onvoldende gegeven worden.

4 Reactie van de minister

De minister van OCW heeft in zijn reactie op dit onderzoek aangegeven zich met de algemene lijn van constatering en conclusies te kunnen verenigen. Hij stelt de in voorkomende gevallen meer aandacht te zullen besteden aan de verhouding tussen kosten en baten en aan een gebogen (vooraf in de instellingsbeschikking op te nemen) evaluatie van het functioneren van een procesmanagement. Dit functioneren zal, aldus de minister, als vast onderdeel worden meegenomen in de jaarlijkse onderzoekscyclus van het ministerie. Indien daartoe aanleiding is, worden de resultaten van de evaluaties meegenomen in de departementale begroting en het jaarverslag.

Om in de toekomst een actuele afwijking te maken bij het instellen van een procesmanagement zal de minister in de departementale administratieve organisatie een aandachtspuntenlijst laten opgenomen met elementen die moeten worden geregeld bij een dergelijk besluit. Bij het opstellen van een instellingsbeschikking zal een departementale toets worden uitgevoerd op deze aandachtspunten.

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van deze maatregelen en zal de realisering daarvan met belangstelling volgen.