

Vergaderjaar 1999–2000

27 127

Financiële verantwoordingen over het jaar 1999

Nr. 18

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1999 VAN HET
MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	8
2 Financieel beheer	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Accountantscontrole	9
2.3 Wet- en regelgeving	10
2.4 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO	11
2.5 Financiële functie	13
2.6 Automatisering	13
2.7 Misbruik en Oneigenlijk gebruik	16
2.8 Europees aanbesteden	19
2.9 Financieel toezicht op omroepverenigingen	19
2.10 Financieel beheer procesmanagement ICT	20
2.11 Conclusies over het financieel beheer	20
3 Overige beheersonderzoeken	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Materieelbeheer bestuursdepartement	22
3.3 Betalingenbeheer	24
3.4 Aanbestedingen	27
4 Bezwaaronderzoek	29
4.1 Vervolgonderzoeken op bezwaar Educatiegelden	29
4.2 Vervolgonderzoek op bezwaar Financieel beheer kunst- fondsen	30
5 Financiële verantwoording	31
5.1 Rekening	31
5.2 Toelichting bij de rekening	31

5.3	Saldibalans met toelichting	32
5.4	Financiële verantwoording agentschappen	33
5.5	Oordeel over de financiële verantwoording	34
Bijlage	Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1999 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	35

SAMENVATTING

Ontwikkelingen

Er trad in het afgelopen jaar een lichte vooruitgang op in het financieel beheer. De aandacht van de departementale accountantsdienst voor het financieel beheer en de daarbij nieuw gevolgde aanpak biedt goede hoop voor de invoering van de toekomstige bedrijfsvoeringverklaring. Ook de effectieve aanpak door de Centrale Financiën Instelling van de tekortkomingen in de beschrijving van haar administratieve organisatie is noemenswaardig. De Rekenkamer beoordeelt echter de ontwikkeling van het financieel beheer van de Informatie Beheergroep als negatief.

Aandachtspunten

Informatie Beheergroep

De Rekenkamer beoordeelt het financieel beheer van de Informatie Beheergroep (IB-groep) als onvoldoende. Dit oordeel richt zich in het bijzonder op de administratieve organisatie, het M en O-beleid en de automatisering. De Rekenkamer is van mening dat er onvoldoende voortgang is gemaakt in de aanpak van de reeds enkele jaren bestaande tekortkomingen in de administratieve organisatie. Zij ziet hierin aanleiding om in het rechtmatigheidsonderzoek 2000 een onderzoek uit te voeren naar de opzet en het functioneren van de administratieve organisatie (AO). De Rekenkamer gaat er vanuit dat de IB-Groep haar AO voor het afsluiten van het rechtmatigheidsonderzoek over 2000 in ieder geval zo ver op orde heeft weten te brengen dat:

- de beschrijving van de AO voor de huidige operationele processen en systemen actueel en volledig is;
- de opzet van het onderhoud van de AO waarborgt dat nieuwe processen die met de huidige systemen (moeten) worden ondersteund bij hun invoering eveneens beschreven worden;
- de kwaliteit van de AO geen belemmering vormt voor een efficiënte uitvoering van de controlewerkzaamheden door de accountantsdienst.

Evenals vorig jaar waren er bij de IB-groep tekortkomingen in de aanpak van het MenO beleid op het terrein van de studiefinanciering. De Rekenkamer gaat er van uit dat de minister, gezien de aanbevelingen van de AD hierover, er zorg voor draagt dat voor het eind van 2000 een geactualiseerd controlebeleid is gerealiseerd. Daarin moeten de specifieke risicogebieden zijn aangewezen en er dient dan ook een uitgewerkt MenO controleplan te zijn.

De IB-Groep is als zelfstandig bestuursorgaan niet gebonden aan het VIR maar heeft er vrijwillig voor gekozen het informatiebeveiligingsbeleid te grondvesten op de in het VIR beschreven uitgangspunten. Eind 1999 voldeed de IB-groep echter nog niet aan de daarbij behorende normen. Ook deze twee aspecten van het financieel beheer zullen in het rechtmatigheidsonderzoek 2000 bij de IB-groep aan de orde komen.

Vervolgonderzoeken op bezwaar

De Rekenkamer heeft onderzocht of de minister de toezeggingen naar aanleiding van de bezwaaronderzoeken naar Educatiegelden en naar het financieel beheer van de Kunstenfondsen is nagekomen. Dit bleek in beide gevallen zo te zijn en er is dus geen aanleiding om opnieuw een bezwaaronderzoek uit te voeren.

Financiële verantwoording

Het Ministerie van OCenW is een ministerie met vooral overdrachtsverplichtingen, -uitgaven en -ontvangsten. De uitgaven worden voor het grootste deel gedaan voor onderwijs en studiefinanciering (f 37,1 miljard), onderzoek en wetenschapsbeleid (f 1,4 miljard) en cultuur (f 3,0 miljard). De ontvangsten bestaan voor het grootste deel uit lesgelden/aflossingen van schulden studiefinanciering (f 1,5 miljard) en ontvangsten media (f 1,9 miljard). De Rekenkamer trof geen belangrijke fouten aan in de aangegane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten. De dubbele verantwoording van f 20 miljoen voor de huurkosten van musea rekende zij als fout aan in de rekening.

De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften. De toelichting bij de rekening verdient meer aandacht als het gaat om de volledigheid en de toereikendheid van de daarin opgenomen kengetallen. De Rekenkamer dringt er op aan om bij het opstellen van de begroting de overstap te maken naar andere (betere) kengetallen in plaats van dat te doen bij het opstellen van de toelichting bij de rekening.

Financieel beheer

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de ijkpunten zowel over 1999 als 1998.

Ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Accountantscontrole	x	x				
Wet- en regelgeving:						
Controle- en sanctiebeleid	x	x				
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO			x	x		
Financiële functie	x	x				
Automatisering			x	x		
M en O beleid			x	x		
Europese aanbestedingen			x	x		
Financieel toezicht omroepverenigingen	x	x				
Financieel beheer						
PM-ICT	x			x		

Het ministerie voldeed ultimo 1999 nog niet geheel aan het VIR, maar voor de vitale systemen is er een adequaat niveau van beveiliging. De vervolgonderzoeken naar het controle- en sanctiebeleid, het financieel beheer van het inmiddels tot projectdirectie omgevormd procesmanagement ICT en het financieel toezicht op de omroepverenigingen leidden tot positieve slotoordelen. De Rekenkamer acht het zinvol dat het Commissariaat voor de Media alsnog besluit tot een kwalitatief goede review.

Ten slotte heeft rijksbreed onderzoek naar aanbestedingen, het betalingsbeheer en naar het materieelbeheer voor het ministerie van OCenW de volgende conclusies opgeleverd:

- Hoewel de Europese aanbestedingsregels in het algemeen voldoende bekend zijn, is er voor f 3,7 miljoen ten onrechte niet Europees

aanbesteed. Dat is meer dan in 1998 en zou te wijten zijn aan de langdurige besluitvormingstrajecten, waardoor aan het einde van het traject de Europese aanbesteding in het gedrang komt. Om dit knelpunt op te lossen heeft het ministerie maatregelen aangekondigd. Volgens de Rekenkamer zou het ministerie meer dan nu het geval is gebruik moeten maken van vooraankondigingen en raamcontracten. Daarnaast vraagt de Rekenkamer bij het ministerie van OCenW aandacht voor het standaard opstellen van een procesverbaal van opening bij concurrentiestelling en vergroting van het inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures.

- De betalingen zijn over het algemeen juist en volledig, maar de tijdigheid van de betalingen kan verder worden verbeterd. Dit geldt voor alle betalingen van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek en voor de betaling van apparaatskosten door CFI. Volgens de Rekenkamer zou de directie FEZ dit probleem departementsbreed moeten aanpakken met een kwaliteitsverbeteringstraject, waarin alle fasen van het betaalproces worden doorgelicht en gestroomlijnd en waarin alle actoren worden betrokken.
- Het ministerie voldoet nog maar heel beperkt aan de eisen van het Besluit Materieelbeheer. Het materieelbeheer is niet ordelijk, controleerbaar en doelmatig. Het ontbreekt met name aan heldere vastlegging van de organisatie, betrouwbaarheid van de registraties, adequaat toezicht en controle en duidelijke inbedding van het materieelbeheer in de planning en controlcyclus.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1999 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Reactie minister

In zijn reactie ging de minister in het bijzonder in op de door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen.

Hij was het van mening dat het beheer en het onderhoud van de AO het afgelopen jaar niet achteruit was gegaan. Hij kondigde concrete voorstellen aan voor verbetering van de AO-situatie bij de RAD en bij de IB-Groep. Ook voor de tekortkomingen in de organisatie van de automatisering bij de IB-Groep en het MenO beleid op het terrein van de studiefinanciering zegde de minister nog voor dit jaar acties en maatregelen toe. De minister verschilt enigszins van mening met de Rekenkamer over de gehanteerde normen voor het onderzoek naar het materieelbeheer die hij soms als uitbreiding van de regelgeving ziet. Hij vindt voorts dat invulling is gegeven aan het departementaal toezicht op het materieelbeheer. Volgens de Rekenkamer is dat toezicht echter vooral gericht op financiële aspecten en niet op het beheer van goederen in gebruik.

De minister vond de tekortkomingen in de naleving van de Europese aanbestedingen bij zijn ministerie niet noemenswaardig. Hij gaf aan maatregelen te hebben getroffen voor onder meer het bundelen van de inkoop en de aanbesteding. Standaard wordt nu ook bijgehouden wat de voordelen en de kosten van een aanbesteding waren.

Wat het betalingenbeheer betreft zegde de minister toe de aanbevelingen van de Rekenkamer nader uit te werken in een kwaliteitsverbeteringstraject in het kader van interne bedrijfsvoering en het toezicht hierop.

De (rijks)musea zijn volgens de minister voornemens om alsnog huurcontracten af te sluiten met de Rijksgebouwendienst. Daarmee komt een eind aan de dubbele betaling van de huur. Naar aanleiding van de opmerkingen over de kengetallen in de toelichting bij de rekening zei de minister dat onder andere voor de RAD gewerkt wordt aan helderder geformuleerde kengetallen.



Infographic: Theo Barten BNO, 's-Hertogenbosch

1 INLEIDING

Dit rapport bij de financiële verantwoording bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 dat de Rekenkamer op grond van artikel 51 van de Comptabiliteitswet heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De Rekenkamer heeft over dit onderzoek gecorrespondeerd met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de reactie van de minister is in dit rapport verwerkt. Ingevolge artikel 68, eerste lid van de Comptabiliteitswet wordt dit rapport uitgebracht aan de Staten-Generaal alsmede aan de betrokken minister.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) is een ministerie met vooral overdrachtsverplichtingen, -uitgaven en -ontvangsten. De rekening over 1999 heeft totaal f 42,8 miljard aan uitgaven en f 3,7 miljard aan ontvangsten. De uitgaven worden voor het grootste deel gedaan voor onderwijs en studiefinanciering (f 37,1 miljard), onderzoek en wetenschapsbeleid (f 1,4 miljard) en cultuur (f 3,0 miljard). De ontvangsten bestaan voor het grootste deel uit lesgelden/aflossingen van schulden studiefinanciering (f 1,5 miljard) en ontvangsten media (f 1,9 miljard).

Het ministerie heeft twee agentschappen: de Centrale Financiën Instellingen en de Rijksarchiefdienst.

De Informatie Beheer Groep te Groningen (IB-Groep) is een zelfstandig bestuursorgaan dat zich onder meer bezighoudt met de uitvoering van de wetgeving voor de studiefinanciering en met het innen van lesgelden. De Rekenkamer heeft tevens aandacht geschonken aan de voorbereiding van de invoering van de euro, het betalingsbeheer, het materieelbeheer en aanbestedingen. Over de uitkomsten van laatstgenoemde onderzoeken wordt in dit Rfv gerapporteerd (met uitzondering van de invoering van de euro) en in het Algemeen gedeelte van de Bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1999.

Dit rapport bestaat uit 5 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 betreft het financieel beheer. In hoofdstuk 3 doet de Rekenkamer verslag van de overige (rijksbrede) beheersonderzoeken. Hoofdstuk 4 gaat over de vervolgonderzoeken op bezwaar naar de Educatiegelden WEB en het Financieel beheer kunstfondsen. In hoofdstuk 5 rapporteert de Rekenkamer over het onderzoek naar de financiële verantwoording. Het rapport sluit af met de bijlage inzake de over 1999 geconstateerde tekortkomingen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Inleiding

De Rekenkamer onderscheidt twaalf «ijkpunten» aan de hand waarvan zij het financieel beheer van een minister beoordeelt en haar bevindingen rapporteert.

Deze bevindingen komen voort uit verschillende bronnen:

- Rijksbreed onderzoek;
- Departementsspecifiek onderzoek;
- Rapportages van de departementale accountantsdiensten.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1999 is rijksbreed onderzoek verricht naar dezelfde vijf ijkpunten welke in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 zijn onderzocht. Dit zijn:

- de accountantscontrole;
- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie;
- financiële functie;
- automatisering;
- informatievoorziening en kengetallen.

Het laatste ijkpunt is opgenomen in paragraaf 5.2 Toelichting bij de rekening.

De Rekenkamer hanteert als uitgangspunt dat de ministers hun financieel beheer op orde dienen te hebben. Voor het signaleren van tekortkomingen gebruikt zij drie categorieën. Dit zijn:

- **Geen noemenswaardige tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek geen tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Ernstige tekortkomingen.** Hiervan spreekt de Rekenkamer in de volgende situaties: uit het onderzoek zijn tekortkomingen gebleken, die
 - kunnen leiden of hebben geleid tot disfunctioneren van het financieel beheer voor het ijkpunt;
 - betrekking hebben op kritische processen;
 - wijd verbreid zijn binnen het ministerie;
 - tot aanzienlijke risico's voor de rechtmatigheid van zeer grote bedragen kunnen leiden of al hebben geleid;
 - of die voor de Rekenkamer aanleiding zijn geweest om bezwaaronderzoek in te stellen of bezwaar te maken.

De Rekenkamer geeft tevens aan welke risico's voor rechtmatigheid en/of doelmatigheid zij aan de gesignaleerde tekortkomingen verbonden acht en welke verbeteringsmogelijkheden zij ziet.

2.2 Accountantscontrole

2.2.1 Accountantscontrole financiële verantwoording

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1999 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording

1999. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De Rekenkamer constateert dat de AD de in de toelichting opgenomen kengetallen in zijn controle heeft betrokken.

2.2.2 Accountantscontrole financieel beheer

De Rekenkamer heeft gebruik gemaakt van de resultaten van de accountantscontrole gericht op het financieel beheer.

2.3 Wet- en regelgeving

2.3.1 Controle- en sanctiebeleid

In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft de Rekenkamer aandacht besteed aan het controle- en sanctiebeleid van OCenW. Het onderzoek concentreerde zich op het sanctiebeleid ten aanzien van onderwijs- en onderzoeksinstellingen.

In de wet- en regelgeving voor de bekostiging van onderwijs en onderzoek is een aantal verplichtingen tot informatieverstrekking door de instellingen vastgelegd. De Rekenkamer onderzocht of het ministerie de naleving van deze verplichtingen adequaat controleert en of sancties worden toegepast wanneer instellingen in gebreke blijven. Uit het onderzoek bleek dat de controle door het ministerie voldoende was. Op (de uitvoering van) het sanctiebeleid had de Rekenkamer wél kritiek. Zo meende de Rekenkamer dat het beleid consistenter moest worden toegepast en dat een verdere uitwerking van het beleid in beleidsregels voor alle sectoren wenselijk was.

Hoewel hij het niet in alle opzichten met de Rekenkamer eens was, gaf de minister aan te zullen bezien of er voor de sector, waarvoor dat nog niet het geval was (in casu de sector hoger onderwijs) alsnog een beleidsregel betreffende het sanctiebeleid kon komen.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1998 bleek dat het ministerie inmiddels actief bezig was met de herinrichting van het sanctiebeleid en dat binnen het ministerie een OCW-brede werkgroep, het Platform Sanctiebeleid, in het leven was geroepen.

In het nu uitgevoerde vervolgonderzoek heeft de Rekenkamer gekeken of in de toepassing van het sanctiebeleid thans voldoende naar consistentie gestreefd wordt en of de beleidsregel *Toepassing sancties bij het niet inzenden van gegevens* ook voor het hoger onderwijs wordt uitgewerkt. Daarbij is gebleken dat in het Platform Sanctiebeleid concrete situaties en voorstellen voor de toepassing van het sanctiebeleid met individuele directies en departementsbreed besproken worden en dat dit tot een grotere consistentie in de toepassing van het sanctiebeleid leidt.

De minister deelde mee dat het de bedoeling is in 2000 de beleidsregel *Toepassing sancties bij het niet inzenden van gegevens* te herzien en een nieuwe beleidsregel te publiceren die zich uitstrekt tot alle onderwijssectoren.

Verder bleek dat in 1999 in een aantal gevallen wederom daadwerkelijk sancties zijn opgelegd. Zo werd in september 1999 de bevoorschotting voor elf instellingen voor primair onderwijs en vijf instellingen voor voortgezet onderwijs opgeschort.

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie met betrekking tot de belangrijkste – en nog openstaande – kritiepunten van de Rekenkamer op

het gebied van het controle- en sanctiebeleid inmiddels passende maatregelen heeft getroffen.

2.4 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO

2.4.1 Inleiding

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie (AO) is een belangrijk instrument voor de sturing, beheersing en controle van de beheersprocessen rondom de financiële zaken en daarnaast ook voor processen op andere terreinen, zoals het materieel- en het personeels-beheer. Als waarborg voor een volledige en actuele beschrijving van de AO is een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk. De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar onderzoek gedaan naar de beschrijving en naar de onderhoudsorganisatie van de AO.

2.4.2 Bevindingen

2.4.2.1 Actualiteit beschrijvingen

Van de zesentwintig organisatie-onderdelen die onder de departementale regeling voor het AO-onderhoud vallen beschikten er zes medio februari 2000 nog niet over een (geheel) actueel handboek AO. In 1998 was dat bij vijf organisatie-onderdelen het geval. In vier van de zes gevallen ging het om dezelfde organisatie-onderdelen als in 1998. Er is dus sprake van een lichte achteruitgang in het aantal organisatieonderdelen met een volledig actuele AO.

De situatie bij het agentschap Cfi blijkt aanzienlijk verbeterd. De invoering van een geheel nieuwe AO is daar inmiddels vergevorderd. Deze vernieuwing verbetert de mogelijkheden de AO als bestuurlijk middel te gebruiken zodanig, dat bij Cfi de situatie ten opzichte van 1998 sterk is verbeterd.

Bij de Rijksarchiefdienst (RAD) en bij de IB-Groep is echter sprake van oplopende achterstanden in het onderhoud.

De RAD heeft het voor september 1999 toegezegde onderhoud niet uitgevoerd maar uitgesteld in verband met de verzelfstandiging van de archieven. Er zijn echter tekortkomingen in de volledigheid, actualiteit en diepgang van de handboekonderdelen en in de procedures voor het beheer en onderhoud van de AO. De accountantsdienst kwalificeert in zijn oordeel over het financieel beheer van de RAD de beschrijvingen van deze dienst als «slecht».

De geplande maatregelen bij de IB-Groep tot ondervangen van de door AD, FEZ en Rekenkamer gesignaleerde knelpunten in de AO zijn onvoldoende uitgevoerd. Er bestaan daardoor risico's voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering, onder meer vanwege het ontbreken van een op het beheer gerichte toereikend beschreven AO en het deels wegvallen van de informele organisatie. De AO van IB-Groep moet dan ook op dit punt nog steeds als onvoldoende worden aangemerkt.

2.4.2.2 Opzet en werking onderhoud

Het ministerie is al enige jaren op een te waarden wijze actief in het opzetten en vastleggen van haar beheersystemen voor het onderhoud van de AO.

Het ministerie beschikt over een geautoriseerde, dwingend voorgeschreven regeling voor het onderhoud aan de AO. De opzet van het onderhoud geeft in principe goede waarborgen dat de AO steeds actueel is. De regelgeving geeft zowel richtlijnen voor de procedures tot signalering, ontwikkeling en beschrijving van nieuwe processen als voor de minimale eisen waaraan de directiespecifieke handboeken dienen te voldoen.

De werking van de onderhoudsorganisatie is beoordeeld aan de hand van de wijze waarop drie wijzigingen in het beleid of de organisatie zijn verwerkt in de AO. In alle drie de gevallen bleek de AO aan de wijzigingen te zijn aangepast.

2.4.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de beschrijving van de AO grotendeels actueel is maar vergeleken met vorig jaar over het geheel genomen licht achteruitging. De aanpak van de achterstanden in de beschrijving bij Cfi heeft duidelijk resultaat opgeleverd. Tegenover deze positieve ontwikkeling staan de tekortkomingen bij de RAD en de IB-Groep.

De werking van de onderhoudsorganisaties was – met uitzondering van de RAD en de IB-Groep – goed en vertoonde geen noemenswaardige tekortkomingen.

Over het geheel genomen was de Rekenkamer van mening dat het ijkpunt AO evenals vorig jaar tekortkomingen vertoonde.

2.4.4 Risico's en aanbevelingen

Door de tekortkoming in het onderhoud van de AO bij de RAD en de IB-Groep ontstaat het risico dat de kwaliteit (efficiëntie/ effectiviteit/ tijdigheid/continue beschikbaarheid) van de beheersing van de primaire processen wordt aangetast. Ter voorkoming van de geïdentificeerde risico's beveelt de Rekenkamer aan de beschrijving van het onderhoud bij de RAD niet langer uit te stellen. Dit geldt met name voor de kritische administratieve processen die vooruitlopend op de definitieve afronding van de verzelfstandiging kunnen worden aangepast.

De situatie bij de IB-Groep geeft de Rekenkamer aanleiding om in het rechtmatigheidsonderzoek 2000 een onderzoek uit te voeren naar de opzet en het functioneren van de AO. De Rekenkamer gaat er vanuit dat de IB-Groep haar AO voor het afsluiten van het rechtmatigheidsonderzoek over 2000 in ieder geval zo ver op orde heeft weten te brengen dat:

- de beschrijving van de AO voor de huidige operationele processen en systemen actueel en volledig is;
- én de opzet van het onderhoud van de AO waarborgt dat nieuwe processen die met de huidige systemen (moeten) worden ondersteund bij hun invoering eveneens beschreven worden;
- én de kwaliteit van de AO geen belemmering vormt voor een efficiënte uitvoering van de controlewerkzaamheden door de accountantsdienst.

Reactie minister

De minister was het niet helemaal eens met het oordeel dat het aantal organisatieonderdelen met een volledig actuele AO licht was achteruitgegaan. Hij wees er op dat enkele van die organisatieonderdelen recent geactualiseerde onderdelen van handboeken hebben ingediend. Hij was van mening dat het beheer en onderhoud van de AO op zijn ministerie het

afgelopen jaar verder was verbeterd en dat die verbetering ook in het jaar 2000 zal worden voortgezet.

Door de RAD zal een actieplan worden ontwikkeld ter verbetering van de AO. Het actieplan wordt in het najaar van 2000 verwacht. De accountantsdienst zal worden gevraagd om per archief aan te geven hoe de AO-situatie is.

In mei 2000 zullen concrete voorstellen worden gedaan voor verbetering van de beheersing van de AO bij de IB-Groep. De voorstellen zijn begrepen in de rapportage over de analyse van de procesbeheersing binnen de IB-Groep in het algemeen. Verder liet de minister weten dat inmiddels aanpassing van de handboeken AO voor wat betreft de gewijzigde organisatiestructuur heeft plaatsgevonden.

2.5 Financiële functie

2.5.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft evenals vorig jaar de financiële functie onderzocht. Hieronder verstaat zij het geheel van organisatorische voorzieningen, zoals de organisatiestructuur, de beschrijving van de actoren en de daarmee samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden, dat zorg draagt voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

2.5.2 Bevindingen

Ten opzichte van 1998 zijn geen wijzigingen opgetreden in de opzet van de financiële functie die tot noemenswaardige tekortkomingen leiden in de financiële functie. De werking van de financiële functie gaf evenmin aanleiding tot het constateren van noemenswaardige tekortkomingen. Voor wat betreft de samenhang tussen de tekortkomingen in het financieel beheer en de werking van de financiële functie wordt het volgende opgemerkt.

Er is een concept gereed van de departementale richtlijnen voor de uitvoering van het besluit Materieelbeheer. Dit zal naar verwachting een positieve invloed hebben op de gesignaleerde knelpunten rond het materieelbeheer.

In de handleiding financiële bedrijfsvoering was ten onrechte een bijlage geschrapt met uitgangspunten voor de kengetallen. Inmiddels is een procedure gestart om deze uitgangspunten standaard op te nemen in de begrotingsvoorschriften van het ministerie.

Met ingang van 1 januari 2000 is de samenstelling van het audit comité verbreed en maakt de voltallige bestuursraad daar deel van uit. Het audit comité adviseert onder meer over de bedrijfsvoeringsvraagstukken van het ministerie.

2.5.3 Conclusies

Uit het onderzoek naar de opzet en de werking van de financiële functie kwamen evenals vorig jaar geen noemenswaardige tekortkomingen naar voren.

2.6 Automatisering

2.6.1 Inleiding

Een betrouwbare en continu functionerende automatisering is een

essentieel hulpmiddel voor de beheersing van de financiële processen, het personeelsbeheer en het materieelbeheer.

De Rekenkamer heeft de uitvoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst onderzocht voor het departement en de IB-Groep. Daarnaast heeft de Rekenkamer voor het bestuursdepartement, Cfi en de IB-Groep de organisatie van de automatisering en het functioneren van begrotingsadministratiesystemen en personeelsinformatiesystemen onderzocht. In het rijksbrede onderzoek naar materieelbeheer werd aandacht besteed aan de voorraadadministratiesystemen van dit ministerie.

2.6.2 Informatiebeveiliging

Per 1 januari 1997 diende aan alle eisen uit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) te zijn voldaan. Het VIR verplicht alle ministeries tot het hebben van een informatiebeveiligingsplan en het bepalen en implementeren van maatregelen ten behoeve van de informatiebeveiliging. De Rekenkamer hanteerde voor 1999 de norm dat ultimo 1999 de zogenaamde afhankelijkheids- en kwetsbaarheidanalyses (A&K-analyses) van vitale systemen volledig waren afgerond.

Tussen CFI en het bestuursdepartement bestaan verschillen in aanpak als het gaat om de inbedding van het informatiebeveiligingsbeleid. CFI ziet informatiebeveiliging als een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering dat deel uit moet maken van de beschrijving van de bedrijfsprocessen, die medio 2000 op het intranet beschikbaar zal komen.

Het bestuursdepartement en CFI voldeden aan de eisen die het VIR in formele zin stelt. De Inspectie van het Onderwijs voldeed ook aan de norm die de Rekenkamer dit jaar hanteerde. Dit in tegenstelling tot de vijf buitendiensten van de directie Cultureel Erfgoed, de Onderwijsraad, de Raad voor Cultuur en de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid. In maart 2000 hadden deze onderdelen van het departement de A&K-analyses nog niet afgerond. De betreffende automatiseringssystemen zijn, naar de mening van de Rekenkamer, niet van dusdanig belang dat de tekortkomingen in het informatiebeveiligingsbeleid van deze departementsonderdelen implicaties dienen te hebben voor het totaaloordeel van de Rekenkamer over het informatiebeveiligingsbeleid van het departement als geheel.

In april 2000 komen de resultaten beschikbaar van een «quick scan»-onderzoek naar de implementatie van het VIR. Verdiepend onderzoek en een periodieke controlecyclus rond VIR zijn bij de AD in voorbereiding. De Rekenkamer beschouwt dat als een positieve ontwikkeling. Wel dringt zij erop aan, aandacht te blijven besteden aan het uitdragen van het informatiebeveiligingsbeleid door het lijnmanagement.

De IB-Groep is als zelfstandig bestuursorgaan niet gebonden aan het VIR maar heeft er vrijwillig voor gekozen het informatiebeveiligingsbeleid te grondvesten op de in het VIR beschreven uitgangspunten. De Rekenkamer constateerde dat de IB-Groep eind 1999 niet had voldaan aan de norm dat tenminste de A&K-analyses voor de vitale systemen moesten zijn afgerond. De Rekenkamer woog de situatie bij de IB-Groep overigens niet mee in haar conclusies over de informatiebeveiliging bij het departement.

2.6.3 Geautomatiseerde systemen

Begrotingsinformatiesystemen

OCenW maakt gebruik van het geautomatiseerde begrotingssysteem Gefis. Het departement werkt aan een vereenvoudiging van de hoofd-

administratie en decentralisatie naar de organisatieonderdelen van taken en bevoegdheden rond de inrichting van hun financiële administratie. Ter vermijding van risico's bij de omschakeling naar de euro is besloten de huidige versie van Gefis euro-proof te maken. De verwachting is dat Gefis vrij snel daarna wordt vervangen.

Het onderzoek van de Rekenkamer naar het beheer rond Gefis bracht geen noemenswaardige tekortkomingen aan het licht.

Personeelsinformatiesystemen

OCenW maakt gebruik van het personeelsinformatiesysteem PerCC. Via dit systeem levert het departement mutaties aan voor de verwerking in het salarissysteem van de rijksoverheid.

In het rapport bij de financiële verantwoording 1998 stelde de Rekenkamer vast dat de controletechnische functiescheiding met betrekking tot personeelsaangelegenheden in PerCC niet volledig was. In deze situatie is geen verandering gekomen. Overigens is de AD van mening dat de niet volledige functiescheiding inherent is aan de geringe grootte van de betreffende afdeling en dat het niveau van functiescheiding toereikend is. De AD deed in 1999 onderzoek naar de naleving van het Statuut Registratie Personeelsgegevens PenO en kwam daarbij tot de conclusie dat het personeelsinformatiesysteem in formele zin niet geheel voldeed aan de eisen die de Wet Persoonsregistratie stelt. In materiële zin trof de AD geen ernstige tekortkomingen aan en bestond geen verhoogd risico voor schending van de privacy van de geregistreerden.

Het onderzoek van de Rekenkamer spitste zich toe op de gebruikersorganisatie, de gegevensuitwisseling en de naleving van de Wet Persoonsregistratie. De Rekenkamer constateerde daarbij geen noemenswaardige tekortkomingen.

IB-Groep

De Rekenkamer deed onderzoek naar de organisatie van de automatisering van de IB-Groep.

De IB-Groep is als zelfstandig bestuursorgaan belast met de uitvoering van wet- en regelgeving op het terrein van studiefinanciering en les- en cursusgelden. Bij de IB-Groep is sprake van een herontwerp dat bestaat uit drie grote veranderingstrajecten: de invoering van integrale klantafhandeling, een algehele reorganisatie en de nieuwbouw van het studiefinancieringssysteem. De eerste twee trajecten zijn grotendeels voltooid. Het derde traject loopt niet volgens plan. De geraamde kosten stegen van f 130 miljoen in 1997 tot f 227 miljoen in februari 2000. Van de geautomatiseerde systemen die de nieuwe aanpak moeten ondersteunen, was eind 1999 alleen de «schil» beschikbaar, een applicatie die de verschillende gegevensbestanden ontsluit. Dit faseverschil tussen organisatie- en applicatieontwikkeling brengt risico's met zich mee voor de bedrijfsvoering van de IB-Groep. Deze worden nog versterkt door het beroep dat (momenteel) op de beschikbare ontwikkelcapaciteit wordt gedaan. Er treedt de komende jaren een cumulatie op van systeem-aanpassingen doordat er veel nieuwe beleidsmaatregelen moeten worden ingevoerd. Het gaat onder andere om de studiefinanciering, de tegemoetkoming studiekosten, het studiehuis, de selectie, aanmelding en loting van studenten en de invoering van de euro.

De AD deed onderzoek naar het IT-beheer van de IB-Groep in 1999 en concludeerde dat de IT-productie van voldoende niveau was en dat de bewustwording van de noodzaak tot goed beheer was toegenomen. De AD beoordeelde het IT-beheer in zijn geheel echter als onvoldoende

omdat het informatiebeveiligingsbeleid in 1999 niet was geactualiseerd en de uitwijkmogelijkheden van het netwerk en een computerplatform onvoldoende waren geregeld. De AD maakte verder opmerkingen over het probleem- en wijzigingenbeheer en over het onderhoud van de bestaande systemen. Deze opmerkingen hebben sterk aan belang gewonnen door het besluit om het Herontwerp te temporiseren en de operationele levensduur van de bestaand systemen te verleggen. De Rekenkamer onderschrijft de bevindingen van de AD en is van mening dat er sprake is van tekortkomingen in de organisatie van de automatisering bij de IB-Groep.

2.6.4 Conclusies

De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie ultimo 1999 nog niet geheel aan het VIR voldeed maar dat er voor de vitale systemen een adequaat niveau van beveiliging bestond. Voor deze systemen waren afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses alsmede beveiligingsplannen beschikbaar. Het ministerie voldeed daarmee aan de door de Rekenkamer gehanteerde norm.

Er waren geen noemenswaardige tekortkomingen in het begrotingsinformatiesysteem en de personeelsinformatiesystemen van het bestuursdepartement en Cfi. Rond de geautomatiseerde systemen van de IB-Groep waren wel tekortkomingen. Over het geheel genomen was de Rekenkamer van mening dat het ijkpunt automatisering evenals vorig jaar tekortkomingen vertoonde.

2.6.5 Risico's en aanbevelingen

De tekortkomingen in de geautomatiseerde systemen bij de IB-Groep kunnen tot problemen leiden bij de informatiebeveiliging en afbreuk doen aan de continuïteit van de bedrijfsvoering voor zover die afhankelijk is van die systemen. De Rekenkamer onderschrijft in verband daarmee de aanbevelingen van de AD naar aanleiding van haar controle op dit terrein.

Reactie minister

In zijn reactie op de bevindingen deelde de minister mee dat de cultuur buitendiensten inmiddels (stand april 2000) vrijwel volledig voldoen aan de planmatige voorschriften van het VIR. In 2000 zal een actie in gang worden gezet om ook de relatief kleine adviesraden op een vergelijkbaar niveau van informatiebeveiliging te brengen. De minister vindt implementatie van de beveiligingsmaatregelen een onderwerp van permanente aandacht. In 2000 zal een procedure worden ontwikkeld die er toe moet leiden dat deze implementatie op doeltreffende wijze wordt bewerkstelligd. Periodieke toetsing door de AD zal er aan moeten bijdragen aan aandacht voor dit onderwerp op het juiste managementniveau.

Over de organisatie van de automatisering bij de IB-Groep merkte de minister op dat de door de Rekenkamer genoemde punten zijn onderkend en dat inmiddels in overleg met diverse partijen acties zijn ondernomen om hierin verbetering te brengen.

2.7 Misbruik en Oneigenlijk gebruik

2.7.1 Inleiding

De Rekenkamer vindt uitgaven en ontvangsten gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO) als de aanspraak op of de hoogte van een uitkering of heffing afhangt van de gegevens die verstrekt moeten worden

door degene die de uitkering ontvangt of de heffing moet betalen. Bij het Ministerie van OCenW is een groot deel van de uitgaven en ontvangsten gevoelig voor MenO. Voor een deel worden die afgedekt door maatregelen van het ministerie. De belangrijkste niet afgedekte risico's betreffen het toekennen van formatie aan basisscholen op grond van zogenaamde «leerling gewichten» (f 463 miljoen) en de gegevens over de woonsituatie en het inkomen van de aanvrager van studiefinanciering (f 1 571 miljoen). De minister deelde mee dat binnenkort advies wordt gevraagd aan de Onderwijsraad over een gewichtenregeling op basis van feitelijke achterstanden. In het vervolgtraject daarvan zal ook worden gekeken naar de MenO gevoeligheid.

2.7.2 IB-Groep

In het rapport bij de financiële verantwoording 1998 maakte de Rekenkamer opmerkingen over het MenO beleid van de IB-Groep. Het controlebeleid was niet geactualiseerd. In maart 1999 ging een projectorganisatie bij de IB-Groep van start die voorstellen moest doen voor het MenO beleid. De Rekenkamer beoordeelde in het rapport bij de financiële verantwoording 1998 de maatregelen in hun plan van aanpak als in opzet voldoende. Het project zou volgens de planning eind oktober 1999 worden afgerond. Het bestond uit het:

- nagaan van de actualiteit van de eerder uitgevoerde MenO inventarisatie;
- inventariseren van de reeds in gang gezette ontwikkelingen op het beleidsterrein studiefinanciering;
- inventariseren van de mogelijkheden, ervaringen en ontwikkelingen bij derden-instanties;
- doen van voorstellen voor wijziging van wet- en regelgeving;
- doen van voorstellen gericht op voorkoming van MenO.

Het plan van aanpak is nog niet volledig gerealiseerd. Een aantal stappen moet nog worden uitgevoerd. De noodzaak voor een passend en pro-actief sluitend MenO beleid op het terrein van studiefinanciering neemt echter toe met oog op het lopende veranderingsproces bij de IB-Groep.

Over de uitvoering van de afzonderlijke stappen kan het volgende worden opgemerkt.

De inventarisatie van het MenO beleid bij de IB-Groep en van de in gang gezette ontwikkelingen op het beleidsterrein SFB werden in 1999 geactualiseerd. De invulling van het controlebeleid kende echter te weinig vernieuwing en was ook in de ogen van de AD nog te weinig gericht op het onderkennen van specifieke risico-gebieden, rekening houdend met de veranderingen in de geautomatiseerde systemen.

De mogelijkheden, ervaringen en ontwikkelingen bij derden-instanties zijn nog niet volledig geïnventariseerd (planning was eind juli 1999). Er waren nog geen voorstellen gericht op voorkoming van MenO (planning eind september gereed).

Op 18 mei 1999 schreef de IB-Groep aan de directie SFB een brief met daarin punten die zij graag opgenomen zag in de wetgeving om het misbruik en oneigenlijk gebruik te reduceren. De directie Studiefinancieringsbeleid liet in reactie hierop weten dat zij één van de in totaal vijf voorgestelde wijzigingen zou opnemen. Het betrof de Wet studiefinanciering waarin de verplichting komt voor de aanvrager en diens partner om hun soft-nummer over te leggen. Verder zou de directie bij de 2^e fase Wet tegemoetkoming studiekosten nog bezien in hoeverre deze

wet nog aanpassing behoeft in het kader van het controle- en sanctiebeleid. Van de overige vier voorstellen beargumenteerde de directie dat het niet noodzakelijk was om die op te nemen in wet- en regelgeving.

De IB-Groep voerde als verweer onder meer aan dat de uitvoering van het plan van aanpak hapert doordat zij tegen beperkingen of moeilijk te beïnvloeden omstandigheden aanloopt waarbij zij afhankelijk is van de medewerking van derden. De Rekenkamer onderschrijft in dat verband de aanbeveling van de AD dat de directie SFB krachtiger invulling moet geven aan haar positie als verantwoordelijke voor het M en O beleid en meer sturend toezicht moet houden op het controlebeleid bij de IB-Groep.

De Rekenkamer ziet het MenO beleid op het terrein van de studiefinanciering als een gezamenlijke taak en inspanning van beleidsuitvoerder en beleidsvoorbereider. Wil dat slagen dan moet naast een krachtiger sturing en toezicht ook de communicatie en de afstemming tussen de IB-Groep en de directie Studiefinancieringsbeleid meer aandacht krijgen dan tot nu toe het geval was.

Evenals vorig jaar doen zich tekortkomingen voor in het MenO-beleid op het terrein van de studiefinanciering. De Rekenkamer ziet – hoewel daar gronden toe bestaan – vooralsnog af van bezwaaronderzoek. Zij gaat er van uit dat de minister gezien de aanbevelingen van zijn AD voor het eind van 2000 een geactualiseerd controlebeleid weet te realiseren op dit beleidsterrein waarin niet alleen de specifieke risicogebieden zijn aangewezen maar waar ook een uitgewerkt MenO controleplan deel van uitmaakt.

De minister gaf in zijn reactie aan dat hij akkoord gaat met de zeer grondige benadering door de projectgroep bij de IB-Groep van de aanpak van de MenO problematiek. Er wordt volgens de minister voor zorg gedragen dat eind 2000 een geactualiseerd en «overal-MenO beleid» zal zijn gerealiseerd onder meer door de nauwe betrokkenheid van de directie SFB bij de verdere voortgang van het project. Concrete actieplannen voor het jaar 2000 zijn aanwezig bij de IB-Groep.

2.7.3 Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten

Bij de aanvraag van een subsidie op basis van het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (BRRM) werd in het verleden niet gevraagd naar de BTW-plichtigheid van de aanvrager. Daardoor kon een te hoog subsidiebedrag worden verstrekt. Alle aanvragen van particulieren worden inmiddels gescreend op BTW-plichtigheid waardoor misbruik en oneigenlijk gebruik van het BRRM tijdig kan worden opgespoord.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1998 gaf de Rekenkamer aan dat door deze wijziging van het controlebeleid het sanctiebeleid van de BRRM eveneens moest worden aangepast. De Rekenkamer stelde dat van een aanvrager die ten onrechte de BTW-plichtigheid niet meldt minimaal het teveel verstrekte subsidiebedrag moest worden teruggevorderd. Wanneer het om een aanzienlijk bedrag ging diende er een sanctie te volgen. De aanvrager moest uiteraard in het voorlichtingsmateriaal worden gewezen op de controlemaatregelen en de sancties.

Uit onderzoek van het ministerie bleek dat aanpassing van het BRRM op voorhand niet noodzakelijk was voor het terugvorderen van subsidiebedragen of om aangifte te kunnen doen bij het Openbaar Ministerie van onjuiste opgave door subsidie-aanvragers. Het ministerie was van mening

dat de Algemene Wet Bestuursrecht voldoende basis bood voor een dergelijke sanctie.

De Rijksdienst Monumentenzorg sloot in februari 2000 ook een onderzoek af naar de bestaande sanctiemogelijkheden in de BRRM. Op basis van dit onderzoek oordeelde zij dat de bestaande instrumenten voldoende aanknopingspunten bieden voor een effectief sanctiebeleid en dat het niet nodig is om een extra boetebepaling op te nemen in de regeling. Wel moet via het voorlichtingsmateriaal en door middel van jaarlijks terugkerende instructiedagen meer aandacht worden geschonken aan de reeds van toepassing zijnde controlemaatregelen en sancties. De Rekenkamer kon zich vinden in het uitgevoerde onderzoek en het daaruit voortvloeiende advies. Zij gaat er vanuit dat de minister de geadviseerde voorlichtingsmaatregelen treft en dat daarmee het controle- en sanctiebeleid voor deze regeling toereikend is.

2.8 Europees aanbesteden

Evenals in voorgaande jaren werden in 1999 de regels niet volledig nageleefd. In 1999 werden in negen gevallen contracten voor in totaal voor f 3,7 miljoen ten onrechte niet Europees aanbesteed. De oorzaken hiervan lagen vooral in de langdurige besluitvormingstrajecten waardoor men te laat aandacht besteedt aan deze regels. De Rekenkamer weegt deze onrechtmatigheid niet mee in haar oordeel omdat deze beneden haar tolerantiegrenzen ligt. Overigens is het tijdig plaatsnemen van een vooraankondiging voor OCenW (nog) steeds een probleem en loopt nog overleg binnen het bestuursdepartement over het realiseren van verbeteringen in dit proces.

Uit onderzoek van de AD in 1999 bleek dat de scholen en instellingen in de onderwijssectoren BVE, HBO en WO bij hun inkoop niet altijd rekening hielden met de regelgeving voor Europese aanbesteding. Er waren ook tekortkomingen in de vastlegging van de controlebevindingen en de vermelding van de gebreken in de naleving door de instellingsaccountant. De aandachtspunten uit het onderzoek zijn via publicatie in Uitleg Gelekatern van het ministerie bekend gemaakt. Ook zijn de bevindingen opgenomen in de bijlagen bij de controleprotocollen voor 1999 voor BVE, HBO en WO.

De Rekenkamer constateert dat bij het ministerie, evenals vorig jaar, sprake was van tekortkomingen rond de naleving van de regels voor Europese aanbestedingen. De minister liet in zijn reactie weten dat hij deze tekortkomingen niet noemenswaardig vond.

2.9 Financieel toezicht op omroepverenigingen

De Rekenkamer onderzoekt vanaf 1996 het financieel toezicht op omroepverenigingen door het Commissariaat voor de Media. In het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak» zijn de meest recente bevindingen van de Rekenkamer over dit toezicht gepubliceerd (Tweede Kamer, 1999–2000, 26 982, nrs. 1–2, bladzijden 83 tot en met 85). Zij stelde daarin vast dat het toezicht op de omroepverenigingen was verbeterd maar dat de toezichtketen nog niet geheel sluitend was. De Rekenkamer deelde namelijk niet de mening van het Commissariaat voor de Media dat de aanwezigheid van de externe accountant bij de jaarlijkse gesprekken met de zendgemachtigden over hun jaarrekening gelijkwaardig is aan een kwalitatief goede review. Om van gelijkwaardigheid te spreken zou volgens de Rekenkamer mede aan de hand van de dossiers nagegaan moeten worden of de met ingang van

januari 1999 geldende controleprotocollen door de accountants van de zendgemachtigden zijn gevolgd.

De Tweede Kamer aanvaardde op 25 januari 2000 het voorstel voor wijziging van de Mediawet. De nieuwe wet wordt naar verwachting van kracht in april 2000. In artikel 134 van de gewijzigde wet zal worden bepaald dat het Commissariaat jaarlijks het voorgenomen handhavingsbeleid, waaronder het door het Commissariaat uit te oefenen financieel toezicht, ter kennis brengt van de minister. Daarmee voldoet de Mediawet aan de eisen van de Rekenkamer op dit punt. De bevindingen uit de review door het Commissariaat kunnen van belang zijn bij het formuleren van het jaarlijkse handhavingsbeleid als bedoeld in het toekomstige artikel 134. De Rekenkamer acht het daarom zinvol dat het Commissariaat voor de Media alsnog besluit tot een kwalitatief goede review.

De minister deelde mee dat op 31 maart 2000 het gewijzigde artikel 134 van de Mediawet van kracht is geworden over het handhavingsbeleid van het Commissariaat. De toezichtketen wordt toegepast op de jaarrekening van de omroepinstellingen over jaar 1999 die voor 1 juni 2000 moet zijn ingediend bij het Commissariaat. In het kader van het handhavingsbeleid zal de review op basis van de controleprotocollen een element zijn. De minister verwacht dat er sprake zal zijn van een goede kwalitatieve review.

2.10 Financieel beheer procesmanagement ICT

In het rechtmatigheidsonderzoek 1998 constateerde de Rekenkamer dat het financieel beheer van het project Informatie- en communicatietechnologie niet aan de eisen voldeed. In het bijzonder waren er tekortkomingen rond de financiële administratie en de (beschrijving) van de administratieve organisatie.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1999 is de stand van zaken nagegaan. Daarbij is het volgende gebleken.

Bij besluit van de secretaris-generaal van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 4 mei 1999 is de Projectdirectie Procesmanagement Informatie- en communicatietechnologie ingesteld (PM-ICT). Deze directie functioneerde feitelijk reeds vanaf 1 januari 1999. De instelling van de projectdirectie betekende dat de bestaande verantwoordelijkheidsverdelingen binnen Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ook voor het PM-ICT gingen gelden, waardoor een betere waarborg voor een voldoende ordelijk en controleerbaar financieel beheer met betrekking tot genoemd project werd gecreëerd.

De directie ICT heeft in december 1999 een concept handboek administratieve organisatie opgeleverd. Hierin zijn alle financiële processen beschreven. De opmerkingen van de AD naar aanleiding van dit concept zijn in dezelfde maand met de ICT-controller besproken. Laatstgenoemde zal op korte termijn de opmerkingen van de AD verwerken waarna het handboek geheel aan de daaraan te stellen eisen zal voldoen. Ook voor het overige geldt dat de financieel beheer situatie rond het ICT-project dusdanig verbeterd is dat thans sprake is van een voldoende ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

2.11 Conclusies over het financieel beheer

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen van de voor het ministerie relevante ijkpunten voor 1999 én 1998 worden gegeven.

IJKpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Accountantscontrole	X	X				
Wet- en regelgeving:						
Controle- en sanctiebeleid	X	X				
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO			X	X		
Financiële functie	X	X				
Automatisering			X	X		
M en O beleid			X	X		
Europese aanbestedingen			X	X		
Financieel toezicht omroepverenigingen	X	X				
Financieel beheer						
PM-ICT	X			X		

De Rekenkamer constateert dat er sprake is van een bescheiden vooruitgang in het financieel beheer ten opzichte van vorig jaar.

3 OVERIGE BEHEERSONDERZOEKEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gerapporteerd van de rijksbrede beheersonderzoeken Materieelbeheer, Betalingenbeheer en Aanbestedingen.

3.2 Materieelbeheer bestuursdepartement

3.2.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht in de tweede helft van 1999 het materieelbeheer bij 13 ministeries en instellingen. Daaronder bevond zich het bestuursdepartement van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW). Onderzocht werd of in opzet sprake is van een rechtmatig en doelmatig beheer van materiële activa. De werking van het materieelbeheer werd onderzocht aan de hand van diverse waarnemingen ter plaatse bij het Facilitair Bedrijf – centrale coördinator voor het materieelbeheer – en bij de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) en Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE), die op basis van integraal management verantwoordelijk zijn voor het beheer van hun eigen materiële activa.

Het onderzoek richtte zich op goederen met een verhoogd risico op verlies (in welke vorm dan ook), zoals draagbare personal computers (lap tops), mobiele telefoontoestellen (gsm's), video-apparaten en kunst. Ook kantoormeubilair werd in het onderzoek betrokken.

Omdat het Besluit Materieelbeheer 1996 en de toelichting daarop veel vrijheid laten, heeft de Rekenkamer het besluit vertaald in een aantal meetbare normen, aangevuld met eisen voor een ordelijk en controlebaar beheer en met enkele doelmatigheidseisen. Zij richtte zich niet op het risicobeheer als bedoeld in de artikelen 8 en 10 van het besluit. Voorts werd andere regelgeving in het onderzoek betrokken, zoals het Besluit Taak FEZ en het Besluit Taak DAD. De normen zijn gerangschikt onder de aspecten: organisatie, registratie, toezicht en controle, en informatievoorziening. In de Geleidebrief worden algemene conclusies weergegeven en wordt nader ingegaan op het Besluit Materieelbeheer.

3.2.2 Organisatie

De Rekenkamer is van mening dat de organisatie van het materieelbeheer gebaseerd dient te zijn op een vastgelegde risicoanalyse, op daarvan afgeleide doelstellingen en uitgangspunten en op beschreven regels en procedures.

Uit het onderzoek bleek dat bij het ministerie tot nu toe geen risicoanalyse heeft plaatsgevonden en weinig uitgangspunten en doelstellingen voor het materieelbeheer zijn vastgelegd. Er zijn ook nauwelijks procedures en regels voor het beheer van de materiële activa beschreven. Van een heldere toewijzing van de verantwoordelijkheden is evenmin sprake. In maart 1999 werd een projectgroep ingesteld voor de implementatie van het Besluit Materieelbeheer 1996, maar haar activiteiten hadden eind 1999 nog niet tot de geplande resultaten geleid. In februari 2000 had de projectgroep in concept richtlijnen gereed, maar deze moesten intern nog worden afgestemd.

3.2.3 Registratie

De Rekenkamer heeft onderzocht of inventarisadministraties en uitgifte-registraties aanwezig waren, of bepaalde gegevens werden vastgelegd en of de volledigheid en betrouwbaarheid van deze gegevens was gewaarborgd.

De centraal gevoerde administraties van vaste automatiseringsapparatuur en kunstvoorwerpen (deels in bruikleen van het Instituut Collectie Nederland) voldoen grotendeels aan de gestelde normen. De volledigheid en de betrouwbaarheid ervan is echter niet gewaarborgd. Voor de centraal gevoerde registraties van audiovisuele apparatuur en bijzonder meubilair geldt dat zij niet actueel, niet volledig en niet betrouwbaar zijn. De registratie van laptops en gsm's op decentraal niveau voldeed bij de directie FEZ grotendeels, bij de directie BVE deels en bij het Facilitair Bedrijf grotendeels niet aan de gestelde normen. Voor deze decentrale registraties geldt bovendien dat er onvoldoende waarborgen zijn voor de betrouwbaarheid en de volledigheid van de erin opgenomen gegevens.

3.2.4 Toezicht en controle

De Rekenkamer spreekt van adequaat toezicht en adequate controle op het materieelbeheer als het ministerie conform het Besluit taak FEZ toezicht uitoefent, evaluaties worden verricht, interne controlemaatregelen worden uitgevoerd en conform het Besluit taak DAD accountantscontrole op het materieelbeheer plaats heeft.

De directie FEZ richt haar toezichthoudende taak op het financieel beheer en niet zozeer op het materieelbeheer bij het ministerie. Voorts stelt het Facilitair Bedrijf wat betreft het materieelbeheer voornamelijk regelgeving vast voor de inkoopprocessen en niet voor het beheer van de goederen in gebruik. De interne controle op het materieelbeheer is bij het ministerie nog niet sterk ontwikkeld. De Accountantsdienst (AD) deed in 1998 een onderzoek naar het materieelbeheer. De follow-up door de directies en de projectgroep Materieelbeheer is nog altijd niet afgerond. De AD-controle over 1999 leidde tot de opmerking dat het Facilitair Bedrijf nog onvoldoende inhoud geeft aan zijn registrerende en coördinerende taken wat betreft het materieelbeheer.

3.2.5 Informatievoorziening

De Rekenkamer is van mening dat informatie beschikbaar moet zijn over het materieelbeheer voor het management, dat op basis hiervan sturing geeft.

Bij het bestuursdepartement wordt over sommige goederen informatie bijgehouden. Die heeft echter niet de status van managementinformatie. Informatie over aanschaffingen en vervangingen maakt deel uit van de planning en controlcyclus binnen het ministerie, maar is niet gericht op het beheer van materiële activa die in gebruik zijn. Van sturing van het materieelbeheer door het management is geen sprake.

3.2.6 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van OCenW nog maar heel beperkt voldoet aan de eisen van het Besluit Materieelbeheer. Vanuit de optiek van de ordelijkheid en de controleerbaarheid en van de doelma-

tigheid is het beheer van de materiële activa ook nauwelijks toereikend. Ter verbetering beveelt zij aan:

- de organisatie van het materieelbeheer, met name de toewijzing van verantwoordelijkheden, helder vast te leggen;
- de betrouwbaarheid en volledigheid van de registraties te vergroten (te denken valt aan interne controlemaatregelen, zoals het geregeld houden van aanwezigheidscontroles, en het verbeteren van uitgifte-registraties);
- nulinventarisaties uit te voeren voor de goederen waarvan de registratie niet volledig, niet actueel en niet betrouwbaar is (audiovisuele apparatuur en bijzonder meubilair);
- het toezicht en de controle op het beheer van de materiële activa vorm te geven dan wel te intensiveren;
- het materieelbeheer tot een expliciet onderdeel te maken van de planning en controlcyclus, zodat het management op basis van verantwoordingsinformatie het beheer kan sturen.

Reactie minister

De minister is van mening dat het normenkader van de Rekenkamer soms meer een uitbreiding dan een concretisering is van de bestaande regelgeving. Hij wijst op de activiteiten van het Facilitair Bedrijf, met als resultaat de Richtlijnen materieelbeheer. Daarin is de nodige aandacht geschonken aan de aanbevelingen van de Rekenkamer. Medio 2000 zal een nieuwe inventarisatieadministratie operationeel worden, voorafgegaan door nulinventarisaties van de te registreren goederen. Inmiddels is het ministerie gestart met het actualiseren van de beschrijving van de financiële functie in het Handboek AO, waarbij extra aandacht aan het materieelbeheer zal worden geschonken. Wat betreft de interne controle wijst de minister op de verhouding tussen de ermee gemoeide kosten en het risico van ontvreemding, dat bij zijn departement beperkt zou zijn. De Rekenkamer houdt hiermee volgende de minister onvoldoende rekening. Tot slot is de minister van oordeel dat zijn departement door de directie FEZ, het Facilitair Bedrijf en de AD wel invulling heeft gegeven aan de toezichthoudende taak wat betreft het materieelbeheer.

Commentaar Rekenkamer

De normatiek die de Rekenkamer hanteerde was grotendeels gebaseerd op vigerende regelgeving, waarbij deze werd doorvertaald in concrete en meetbare criteria. Voorts werden de voor de Rekenkamer gebruikelijke eisen voor een ordelijk, controleerbaar en doelmatig beheer gehanteerd. De Rekenkamer is het ermee eens dat bij het treffen van maatregelen van interne controle een kosten-batenafweging wordt gemaakt, maar zij acht een minimumniveau – dat vaak nog niet eens wordt gehaald – van interne controle op het materieelbeheer wel noodzakelijk. De toezichthoudende taak bij het materieelbeheer beperkt zich in hoofdzaak tot de financiële kant van het beheer, zoals contractmanagement en inkoop.

3.3 Betalingenbeheer

3.3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft in de periode oktober 1998 tot en met januari 2000 bij drie ministeries, waaronder dat van OCenW, het betalingenbeheer onderzocht. In de Geleidebrief wordt ingegaan op de overkoepelende conclusies van deze onderzoeken, met name op het punt van de tijdigheid van de betalingen en de rol van het Ministerie van Financiën als coördinerend ministerie voor het betalingenbeheer van het Rijk.

Bij het Ministerie van OCenW zijn naast de AD en FEZ twee organisaties (kasbeheerders) in het onderzoek betrokken. Eén daarvan, het Agentschap Centrale Financiën Instellingen (CFI) is groot, de ander, de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB), klein.

3.3.2 Betaalgedrag

Uit het onderzoek bleek dat de betalingen over het algemeen juist en volledig waren, maar dat de tijdigheid van de betalingen kan worden verbeterd. In de administratieve organisatie rond betalingen wordt aan het aspect «op tijd betalen» geen aandacht besteed. De mogelijkheden die geautomatiseerde systemen op dit punt bieden worden niet of weinig gebruikt.

Gemiddeld (gewogen) 63% van de betalingen gebeurde binnen 30 dagen. Uit een eerder Rekenkameronderzoek naar betalingsgedrag (in het kader van het Rechtmatigheidsonderzoek over 1993) bleek dat gemiddeld 51% van de betalingen binnen de betalingstermijn gebeurde. Daarmee vergeleken is er dus wel vooruitgang geboekt in het verbeteren van de tijdigheid van de betalingen, maar verdere verbetering is gewenst.

Bij de twee onderzochte kasbeheerders was gemiddeld 68% van de betalingen voor apparaatskosten op tijd. Voor de programmakosten lag dat percentage bij de ROB gemiddeld op 26%. De tijdigheid van de betalingen voor programmakosten bij de CFI kon niet op dezelfde wijze (meten van de tijd tussen het ontstaan van de verplichting en de betaling) in deze beoordeling betrokken worden. Het gaat hier om betalingen van lump sums aan onderwijsinstellingen, waarvoor de betalingsverplichting niet op één bepaalde datum ontstaat. De betaaldatum voor deze programmakosten zijn vastgelegd in de zogenoemde «jaarkalender» in het GEFIS-systeem. Er zijn geen aanwijzingen dat dit systeem niet goed werkt. De resultaten van de steekproef uit de betalingen van de twee kasbeheerders zien er als volgt uit:

Ministerie/Kasbeheerder Apparaats- of programma-Uitgaven	Snelste betaling in dagen	Langzaamste betaling in dagen	Gemiddeld in dagen	Percentage betaald binnen 30 dagen *
OCenW-CFI-Apparaat agentschap	6	159	33	68%
OCW-CFI-Apparaat concern	11	63	28	67%
OCenW-CFI-Programma- concern	niet bekend	niet bekend	niet bekend	niet bekend
OCW-CFI-Totaal	6	159	32	68%
OCW-ROB-Apparaat	8	105	30	67%
OCW-ROB-Programma	9	214	49	26%
OCW-ROB-Totaal	8	214	40	60%

3.3.3 Beheer

3.3.3.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van de betalingen is volgens de Rekenkamer niet volledig gewaarborgd. Zo ontbrak bij de ROB een vastlegging van de procedure betaalbaarstelling, waardoor de beheersing en de controle van het betaalproces bemoeilijkt wordt. Door de beperkte schaal van deze dienst was de functiescheiding in en rond het financiële systeem niet volledig gerealiseerd. De ROB was niet bekend met het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) en voldeed niet aan de voor-

schriften. Er bleken wel beveiligingsrisico's te bestaan die aandacht behoeven. Zo behoeft de toegangsbeveiliging van het geautomatiseerde systeem, gezien het feit dat dit ook extern toegankelijk is, blijvende aandacht. Er waren onvoldoende voorzieningen om bij storingen het verloren gaan van gegevens te voorkomen en er was geen mogelijkheid om programmawijzigingen vóór de implementatie te testen. Bij CFI verricht de AD onderzoek naar de naleving van het VIR.

OCenW heeft een inventarisatie van stand van zaken op het punt van de integriteit binnen het ministerie. In het regulier controleplan van de AD is het toezicht begrepen op de naleving van de richtlijnen in de administratieve organisatie rond de veiligheid van het betalingsbeheer (functiescheidingen en organisatorische maatregelen).

3.3.3.2 Efficiëntie

Er bleek weinig oog voor de kosten van betalen. Reguliere managementinformatie ten aanzien van de kosten van het betalingsverkeer op het gebied van bank-, personeels- en automatiseringskosten ontbrak. De externe kosten werden doorberekend aan de veroorzakers en budgetverantwoordelijken. Bij navraag ontstond het volgende beeld:

Kosten in kengetallen	CFI	ROB
Aantal betalingen 1998 volgens opgave steekproefbestand	623 210	6 500
Bankkosten per betaling	f 0,20	f 0,69
Personeelskosten per betaling	f 0,64	f 2,31
Automatiseringskosten per betaling		f 0,08 exploitatiekosten, programma- matuur onbekend
<i>Totale kosten per betaling afgerond</i>	<i>f 0,53</i> <i>f 1,37</i>	<i>f 3,08 + PM</i>

Uit dit overzicht blijkt wel dat de kengetallen heel verschillend zijn opgebouwd.

3.3.4 Conclusies en aanbevelingen

De betalingen zijn over het algemeen juist en volledig, maar de tijdigheid van de betalingen kan verder worden verbeterd. Dit geldt voor alle betalingen van de ROB en voor de betaling van apparaatskosten door CFI. De Rekenkamer beveelt aan om in de administratieve organisatie aandacht te besteden aan het aspect tijdigheid en om meer gebruik te maken van mogelijkheden die de automatisering biedt.

Daarnaast is het volgens de Rekenkamer van belang dat de directie FEZ dit probleem ook op concernniveau aanpakt. Zij beveelt aan een kwaliteitsverbeteringstraject op te zetten, waarin alle fasen van het betaalproces worden doorgelicht en gestroomlijnd en waarin alle actoren worden betrokken.

De Rekenkamer beveelt verder aan om de risico's op het gebied van de administratieve organisatie, informatiebeveiliging en integriteit te doen wegnemen.

Om mogelijkheden tot kostenbesparing te kunnen overwegen, zouden volgens de Rekenkamer eerst de kosten inzichtelijker gemaakt moeten worden.

Reactie minister en nawoord

Ten aanzien van het betaalgedrag merkte de minister op dat de tijdigheid

van betalen zowel bij het agentschap CFI als bij de ROB inmiddels is verbeterd door respectievelijk het nemen van maatregelen en het invoeren van een nieuw financieel systeem.

Betreffende de geschetste tekortkomingen bij de ROB stelde de minister dat de ROB slechts 1% van de departementale betalingen verzorgt. Inmiddels is bij de ROB een procedure «betaalbaarstelling» vastgelegd, waarin de functiescheiding gerealiseerd wordt door het twee-hand-tekeningenstelsel en ondertekening van de prestatieverklaring en de betalingen door verschillende personen. De Rekenkamer merkt ten eerste op dat ook de AO en informatiebeveiliging van kleinere organisaties aan de eisen moeten voldoen. Ten tweede wijst zij erop dat functiescheidingsmaatregelen slechts één schakel in de waarborging van de betrouwbaarheid van betalingen vormen en dat vastlegging in een procedure niet voldoende is, zolang functiescheiding in de geautomatiseerde systemen nog niet geregeld is.

De minister zegde toe de aanbevelingen van de Rekenkamer nader uit te zullen werken in een kwaliteitsverbeteringstraject in het kader van de interne bedrijfsvoering en het toezicht hierop.

3.4 Aanbestedingen

3.4.1 Rijksbreed beeld

De Rekenkamer heeft in de periode januari 1999 tot januari 2000 onderzocht of het aanbestedingsbeleid bij het Rijk voldoet aan de wet- en regelgeving en of er suggesties voor verbetering mogelijk zijn. Hiertoe zijn rijksbreed in totaal 110 aanbestedingsprocedures onderzocht. Bij de 13 kernministeries zijn aselect 98 leveringen en diensten getrokken uit de gedane betalingen in 1998 boven f 100 000,-. Tevens zijn bij een drietal diensten van ministeries in totaal 12 werken in de steekproef opgenomen.

Uit het rijksbrede onderzoek blijkt dat de onderzochte aanbestedingsprocedures in groten getale niet voldoen aan de wetten regelgeving. Slechts 12 van de 110 onderzochte procedures voldoen aan alle gestelde eisen. De Rekenkamer wijst erop dat in de regelgeving waarborgen zijn verwerkt voor zowel rechtmatigheid, doelmatigheid als integriteit. Niet-naleven van de regels levert dus risico's op deze gebieden op. Volgens de Rekenkamer is het noodzakelijk dat er verbeteringen worden aangebracht in de opzet en uitvoering van het aanbestedingsbeleid van de Rijksoverheid. Het kabinet heeft eind 1999 voor alle ministeries precies met dit doel een actieplan opgesteld, het «Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden». Uitgangspunt van het actieplan is dat ieder ministerie verantwoordelijk blijft voor het eigen aanbestedingsbeleid, maar dat er meer aandacht moet komen voor samenwerking, standaardisatie en coördinatie binnen en tussen de ministeries.

3.4.2 Ministerie van OCenW

De Rekenkamer vraagt bij alle ministeries met name aandacht voor de volgende punten uit het voorgenoemde actieplan:

- Het aanwijzen van de functionaris die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het actieplan; het ministerie van OCenW heeft in de financiële verantwoording 1999 overigens aangegeven dat dit de plaatsvervangend secretaris-generaal is geworden.
- Het meewerken aan coördinatie tussen de ministeries.
- Het met andere ministeries vormen van netwerken van inkopers en

- aanbesteders per productgroepen voor de uitwisseling van kennis, standaardisatie, benchmarking en de bundeling van volumes.
- Het tot stand brengen van een jaarlijkse verantwoordingsrapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang van het actieplan.

Daarnaast vraagt de Rekenkamer bij het ministerie van OCenW aandacht voor het volgende:

- Het standaard opstellen van een procesverbaal van opening bij concurrentiestelling.
- Meer inzicht in de kosten en opbrengsten van aanbestedingsprocedures door het structureel bijhouden van de kosten van de procedures, en het achteraf evalueren van de procedures. Het ministerie van OCenW heeft, in het kader van het eerdergenoemde actieplan, in de financiële verantwoording 1999 reeds aangegeven dat zowel aanbestedingsprojecten als lopende contracten zullen worden geëvalueerd.

De AD merkt in haar rapport over 1999 op, dat in 9 gevallen, met een totaal financieel belang van f 3,7 miljoen ten onrechte niet Europees is aanbesteed.

Het ministerie van OCenW beschikt echter over een uitgebreid handboek voor aanbestedingen in het algemeen en een handboek voor Europese aanbestedingsprocedures, en de Europese aanbestedingsregels zijn in het algemeen ook voldoende bekend. De AD geeft aan dat de problemen voornamelijk zijn te wijten aan de langdurige besluitvormingstrajecten, waardoor aan het einde van het traject de Europese aanbesteding in het gedrang komt. Om dit knelpunt op te lossen heeft het ministerie maatregelen aangekondigd.

In paragraaf 2.8 van dit rapport is ingegaan op de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

De minister zei in zijn reactie op deze bevindingen een voorstander te zijn van samenwerking en bundeling van opdrachten. Hij heeft hiertoe een project «gecoördineerde inkoop» ingesteld. Een procesverbaal van opening wordt volgens de minister al standaard opgesteld bij een openbare aanbesteding. Bij niet openbare procedures wordt in het eind-procesverbaal aandacht geschonken aan de opening. Met betrekking tot de kosten en de opbrengsten van de aanbestedingen wordt met ingang van 1999 standaard bijgehouden wat de (relatieve) voordelen zijn van de nieuwe overeenkomst en wat de aanbestedingsprocedures aan capaciteit kostte.

4 BEZWAARONDERZOEK

4.1 Vervolgonderzoeken op bezwaar Educatiegelden

In het rapport bij de financiële verantwoording 1997 is een bezwaaronderzoek opgenomen. Daarin werd nagegaan of de minister zijn toezeggingen gestand heeft gedaan naar aanleiding van het bezwaaronderzoek in het rapport bij de financiële verantwoording 1996 naar het MenO-beleid bij de regeling voor de bekostiging van de basiseducatie. Nagegaan werd of de getroffen maatregelen hadden geleid of zouden leiden tot een in opzet toereikend MenO-beleid voor deze specifieke uitkering aan de gemeenten. Uit het bezwaaronderzoek bleek dat de minister zijn toezeggingen gestand had gedaan. De Rekenkamer zag in het rapport bij de financiële verantwoording 1997 dan ook af van het maken van bezwaar.

Op het punt van het minder MenO gevoelig maken van de verdeelmaatstaven waren vorderingen gemaakt maar moest de besluitvorming nog plaatsvinden. De resultaten van deze besluiten moest de Rekenkamer nog beoordelen. De minister vermeldde in zijn reactie op dit deel van het rapport bij de financiële verantwoording 1997 te streven naar een structurele oplossing voor de Educatie door de bekostiging op basis van de nieuwe parameters op 1 januari 2000 te laten ingaan.

4.1.1 Bevindingen

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er voor 1999 een controleprotocol geldt voor de rijksbijdrage Educatie.

De toetsing van de specifieke uitkering door de departementale werkgroep aan de inzichten van de commissies Griffioen en Pennekamp leidde tot een positief oordeel. In de regeling rijksbijdrage educatie bestaat volgens de werkgroep een evenwichtige relatie tussen doelstelling, verantwoordelijkheidsverdeling, bekostigingswijze en informatievoorziening.

De juridische basis voor het rechtmatigheidsbegrip en de gemeentelijke verantwoordingsplicht moet nog in de Wet educatie en beroepsonderwijs worden opgenomen. De wet wordt voor deze bepalingen aangepast en tot dat moment zijn de bepalingen opgenomen in het Uitvoeringsregeling WEB van kracht. Daarmee is er een (tijdelijke) juridische basis voor het rechtmatigheidsbegrip en de gemeentelijke verantwoordingsplicht. In overleg met het CBS is besloten om voor de gegevens over het opleidingsniveau van volwassen inwoners van elke gemeente uit te gaan van een zesjaars-gemiddelde. Deze keuze is gemaakt omdat de gegevens gebaseerd zijn op een onderdeel van de jaarlijkse enquête beroepsbevolking van het CBS. Door uit te gaan van een zesjaars-gemiddelde wordt de betrouwbaarheid voor met name ook kleine gemeenten gewaarborgd.

De rijksbijdrage educatie wordt vanaf 2000 verdeeld op basis van de gegevens van het CBS. Dit betekent dat er geen nieuwe parameters zijn maar dat per 2000 voor de verdeling van het landelijk budget voor de educatie gebruikt wordt gemaakt van de onderscheiden gegevens van het CBS. Voor de volwassen inwoners en de etnische achtergrond van de volwassen inwoners worden de gegevens door het CBS ontleend aan het GBA. Voor het opleidingsniveau komen de gegevens zoals gezegd uit de jaarlijkse enquête beroepsbevolking.

4.1.2 Conclusie

De minister is er in geslaagd om een structurele oplossing te vinden voor het minder MenO-gevoelig maken van de verdeelmaatstaven voor de educatiegelden aan de gemeenten. Gelet op de bevindingen uit het vervolgonderzoek is het niet nodig om opnieuw bezwaaronderzoek te overwegen naar de MenO-gevoeligheid van de verdeelmaatstaven voor de educatiegelden aan de gemeenten.

4.2 Vervolgonderzoek op bezwaar Financieel beheer kunstenfondsen

In het rapport bij de financiële verantwoording 1997 is een bezwaaronderzoek uitgevoerd naar de nakoming van de toezeggingen van de minister naar aanleiding van de knelpunten die uit de bezwaaronderzoeken in het rapport bij de financiële verantwoording 1995 en rapport bij de financiële verantwoording 1996 naar voren waren gekomen in het financieel beheer bij de directie Kunsten met betrekking tot de kunstenfondsen. Omdat de situatie ten opzichte van voorgaande jaren duidelijk was verbeterd zag de Rekenkamer in het rapport bij de financiële verantwoording 1997 af van het maken van bezwaar. Zij achtte het wel noodzakelijk dat de bestaande opzet van de subsidiecyclus en subsidie-regelgeving werd afgestemd op de nieuwe meerjarige subsidie-systematiek. De minister schreef in reactie hierop dat de directie Kunsten verder zou werken aan de verbetering van de subsidiecyclus.

4.2.1 Bevindingen

De procedures rond de totstandkoming van de Cultuurnota en de procedures rond de Wet op het specifiek cultuurbeleid moesten beter op elkaar af worden afgestemd. Daarom zijn de Regeling subsidies en uitkering cultuuruitingen en het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen gewijzigd. De gewijzigde regelgeving werd in 1999 van kracht. De opzet van de subsidiecyclus en de subsidieregelgeving is daardoor meer afgestemd op de meerjarige subsidiesystematiek voor de kunstenfondsen. De indieningtermijnen zijn waar nodig gewijzigd. Zo bevat de regelgeving sinds de wijziging een termijn voor de vaststelling van de subsidie door de minister.

Met behulp van een nieuw ontwikkeld softwarepakket wordt de voortgang van de indiening van de stukken door de instellingen strakker bewaakt dan voorheen het geval was.

4.2.2 Conclusie

De Rekenkamer is van mening dat de minister voldoende inspanning heeft geleverd om tot verbetering van de subsidiecyclus te komen. Hij kwam daarmee zijn toezeggingen naar aanleiding van het bezwaaronderzoek na. Gelet op de bevindingen uit dit vervolgonderzoek is het niet nodig dat de Rekenkamer opnieuw een bezwaaronderzoek overweegt naar het Financieel beheer van de kunstenfondsen door de directie Kunsten.

5 FINANCIËLE VERANTWOORDING

5.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1999 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is samengesteld (exclusief agentschappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1

Bedragen van de rekening 1999, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	43 592,9	42 758,7	3 736,0
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	43 592,9	42 738,7	3 736,0
Belangrijke fouten/ onzekerheden	0,0	20,0	0
Onvolledigheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen bevat f 602,1 miljoen aan overschrijdingen en het bedrag aan uitgaven bevat f 388,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

De musea ontvingen een vergoeding van f 20 miljoen voor de huurkosten die zij betalen aan de Dienst der Domeinen. Het ministerie heeft daarnaast voor dezelfde panden in 1999 f 70 miljoen aan de Rijksgebouwendienst betaald. In de rekening zijn de huurkosten van de musea twee maal verantwoord. De Rekenkamer rekent daarom een bedrag van f 20 miljoen aan als fout in de rekening.

De minister liet weten dat na aanvankelijke weigering de musea bij monde van de Vereniging van Rijksgesubsidieerde Musea nu instemmen met de ondertekening van de huurcontracten met de Rijksgebouwendienst. Daarmee komt een eind aan de dubbele betaling van de huurkosten.

5.2 Toelichting bij de rekening

Het percentage met kengetallen toegelichte artikelen in de toelichting bij de verantwoording van OCenW was in 1999 ongeveer gelijk aan 1998 (ongeveer 80%). In de begroting zijn bij elk artikel een of meerdere beleidsdoelstellingen weergegeven. Hoewel deze doelstellingen veelal bij concrete beleidsprojecten horen zijn zij zelden gekwantificeerd. Niet alle kengetallen die in de begroting zijn weergegeven werden ook in de toelichting opgenomen. Bij de RAD bevatte de toelichting, naar aanleiding van de evaluatie van het agentschap, andere kengetallen dan in de begroting. Ook Cfi koos voor «betere» kengetallen in de toelichting bij de rekening wat ten koste ging van de volledigheid. Dat niet op alle kengetallen uit de begroting wordt terug gekeken komt ook doordat het ministerie kengetallen vooral relevant acht voor de verantwoording als die financiële verschillen verklaren. Bij de gepresenteerde kengetallen werd niet altijd de raming of de doelstelling uit de begroting vermeld. In onderdelen van de artikelsgewijze toelichting werden de kengetallen commentariseerd. Daarbij werd aangegeven of er sprake is van een stijging of daling van de kengetallen ten opzichte van de begroting. In de

artikelen waarbij de ramingen uit de begroting niet zijn vermeld, werd de ontwikkeling van de kengetallen over een reeks van jaren geschetst. Slechts zelden werd een verklaring voor een gesignaleerd verschil tussen de realisatie en de raming uit de begroting weergegeven. Ook werd niet ingegaan op de betekenis van de kengetallen voor eventuele doelbereiking. Veel kengetallen zijn niet gerelateerd aan de in de begroting opgenomen doelstellingen.

De Rekenkamer constateert bij het onderdeel informatievoorziening en kengetallen tekortkomingen. Die hebben te maken met de volledigheid en de toereikend van de kengetallen. Zij heeft begrip voor de behoefte aan wijziging van kengetallen, maar zij vindt het verstandiger en dringt er op aan om dergelijke wijzigingen van gekozen kengetallen door te voeren op een meer logisch moment, namelijk bij het opstellen van de begroting.

De Rekenkamer constateert dat de AD de in de toelichting opgenomen kengetallen in het kader van de nieuwe controleaanpak voor de bedrijfsvoering in de controle heeft betrokken. De AD is een eind gevorderd met de ontwikkeling van de opzet van de kengetallencontrole. Het onderzoek hiernaar maakt structureel deel uit van het jaarlijkse bedrijfsvoering-onderzoek namelijk in het onderdeel «begrotingsverantwoording». De Rekenkamer trof echter wel verschillen in diepgang aan in de rapportage van de bevindingen op dit punt. De AD is van plan om dit aandachtspunt te betrekken bij de jaarlijkse (zelf)evaluatie van de werkzaamheden. De AD heeft geen tekortkomingen geconstateerd in de kengetallen. Wel kwalificeerde zij de kengetallen van de RAD en die voor het beleidsterrein Onderzoek en wetenschapsbeleid (OWB) als «matig» omdat de totstandkoming niet bij alle kengetallen controleerbaar was (RAD) en de gepresenteerde kengetallen geen inzicht gaven in de prestaties (OWB). Verder merkte zij op dat er geen kengetallen over voortijdige schoolverlaters in het voortgezet onderwijs en in de sector BVE konden worden gepresenteerd omdat er geen sluitende gegevensregistratie was en vanwege het sterk indicatieve karakter van de beschikbare gegevens. De minister deelde in zijn reactie op de bevindingen van de Rekenkamer mee dat OWB begonnen is om samen met grote onderzoeksinstellingen goede kengetallen te ontwikkelen. Ook voor de RAD zullen de kengetallen helderder worden geformuleerd zodat interpretatieverschillen geminimaliseerd worden. Het in ontwikkeling zijnde handboek jaarrekening bevat richtlijnen voor de te hanteren kengetallen.

De toelichting bij de rekening 1999 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voldoet aan de eisen, met uitzondering van de volledigheid en toereikendheid van de kengetallen.

5.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post op staan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1999. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2

Bedragen van de saldibalans per 31 december 1999, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	92 445,6	92 445,6
Niet beoordeeld	65 539,0	51 917,7
Beoordeeld	26 906,6	40 527,9
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	26 906,6	40 527,9
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0
Onvolledigheden	0	0

De genoemde bedragen voor de debet- en creditzijde wijken af van de totaalcijfers van de saldibalans per 31 december 1999. Deze verschillen komen voort uit het feit dat de Rekenkamer de zogenoemde tegenrekeningen gedesaldeerd presenteert om rijksbrede vergelijking mogelijk te maken. Het ministerie heeft een voorkeur voor een gesaldeerde weergave van de tegenrekeningen.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 9 055 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

5.4 Financiële verantwoording agentschappen

Centrale Financiën Instellingen is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1999 bedroeg het totaal van de baten f 107,5 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 108,9 miljoen. Het nadelig resultaat over 1999 bedroeg f 1,4 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 10,6 miljoen en f 1,2 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1999 bedroegen f 31,6 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden.

De Rijksarchiefdienst is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1999 bedroeg het totaal van de baten f 53,9 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 54,9 miljoen. Het nadelig resultaat over 1999 bedroeg f 1,0 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 5,2 miljoen en nihil. De totalen van de balans per 31 december 1999 bedroegen f 20,2 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden.

5.5 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen waarin opgenomen de financiële verantwoordingen van de agentschappen Centrale Financiën Instellingen en de Rijksarchiefdienst voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften. De toelichting voldoet aan de eisen met uitzondering van de volledigheid en toereikendheid van de kengetallen;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie en de financiële verantwoordingen van de agentschappen Centrale Financiën Instellingen en de Rijksarchiefdienst aan beide eisen voldoen, met uitzondering van de volledigheid en toereikendheid van de kengetallen in de toelichting en met uitzondering van een bedrag van f 20 miljoen aan uitgaven dat onrechtmatig is betaald.

Bijlage**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1999 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (bedragen x 1 miljoen)**

Geconstateerde tekortkoming	Jaar van constatering	Ontwikkelingen/toezeggingen	Fouten	Onzekerheden	Artikel	Omschrijving	Omvang	Paragraaf
Uitgaven								
Huurkosten musea twee maal verantwoord in de rekening. Onjuiste, onrechtmatige en onverschuldigde betaling.	1999	Musea stemmen alsnog in met ondertekening van de huurcontracten RGD. Geen dubbele betalingen meer	20,0	-	27.03	Cultuurbeheer	405,2	5.1
<i>Totaal</i>			20,0					
Overige tekortkomingen								
Beschrijving AO en onderhoudsorganisatie IB-Groep	1997	Mei 2000 concrete voorstellen voor verbetering van de beheersing van de AO	-	-	-	-	-	2.4
Beschrijving AO en onderhoudsorganisatie Rijksarchiefdienst	1998	Najaar 2000 actieplan voor verbetering van de AO	-	-	-	-	-	2.4
Beheer geautomatiseerde systemen	1997	In 2000 actie om informatiebeveiliging bij adviesraden op niveau te brengen. Procedure voor doeltreffende implementatie van beveiligingsmaatregelen. Periodieke toetsing door de AD van de (aandacht voor) informatiebeveiliging Acties ondernomen om verbetering aan te brengen in de organisatie van de automatisering bij de IB-Groep.	-	-	-	-	-	2.6
MenO beleid studiefinanciering	1997	Eind 2000 een geactualiseerd en omvattend MenO beleid met concrete actieplannen	-	-	-	-	-	2.7.2
Europese aanbestedingen	1997	Geen toezeggingen	-	-	-	-	-	2.8 en 3.4
Volledigheid en toereikendheid van kengetallen in de toelichting bij de rekening	1999	Goede kengetallen ontwikkelen voor beleidsterrein OWB. Afspraken over heldere kengetallen voor de RAD. Richtlijnen voor te hanteren kengetallen in handboek jaarrekening (in ontwikkeling).	-	-	-	-	-	2.4 5.2
<i>Totaal</i>			20,0					