
Vergaderjaar 2007–2008

31 444 VIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap 2007**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE
VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (VIII)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2008 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

Deel I: Samenvatting en bestuurlijke reactie	5
1 Samenvatting	7
2 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	9
2.1 Reactie minister	9
2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	10
Audit Actielijst 2008 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	11
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	13
1 Inleiding	15
1.1 Over het Ministerie van OCW	15
1.2 Over dit onderzoek	17
2 Jaarverslag	20
2.1 Oordeel over de financiële informatie	20
2.2 Oordeel over de saldi-balans en toelichting	21
2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering	21
2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	22
3 Bedrijfsvoering	23
3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	23
3.1.1 Subsidiebeheer Cultuur	23
3.1.2 Financieel beheer directie Emancipatie	24
3.1.3 Opgeloste onvolkomenheden	24
3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	25
4 Informatie over beleid nader beschouwd	28
4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	28
4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	30
4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag	31
Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	32
Bijlage 2 Gebruikte afkortingen	40
Bijlage 3 Verklarende woordenlijst	41
Literatuur	50

DEEL I: SAMENVATTING EN BESTUURLIJKE REACTIE

1 SAMENVATTING

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) draagt verantwoordelijkheid voor het onderwijs-, cultuur-, media-, onderzoek- en wetenschapsbeleid. In 2007 zijn ook de dossiers van de kinderopvang en emancipatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan het ministerie overgedragen. De uitgaven van het ministerie in 2007 bedroegen € 31,9 miljard. De verplichtingen bedroegen € 32,8 miljard en de ontvangsten € 2,0 miljard. Bijna 75% van de uitgaven gaat naar de onderwijsinstellingen (basisscholen tot en met het wetenschappelijk onderwijs).

In onderstaand overzicht vatten wij onze oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW samen. We verwijzen daarbij naar deel II van dit rapport waarin we dieper ingaan op onze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW

		Oordeel	Meer informatie in deel II
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet met uitzondering van twee onvolkomenheden: – subsidiebeheer Cultuur – financieel beheer directie Emancipatie	§ 3.1

In deze samenvatting gaan wij in op onze belangrijkste conclusies over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van OCW.

Achter in deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

Jaarverslag voldoet aan alle eisen

Bij het Ministerie van OCW staan in de financiële informatie en in de saldibalans geen fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden. De informatie over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Meer informatie en achterliggende bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van deel II.

Bedrijfsvoering onder controle

De bedrijfsvoering van het ministerie is in 2007 min of meer stabiel gebleven in vergelijking met 2006. De minister geeft in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf aan: «(...) dat het goed gaat met de bedrijfsvoering binnen OCW: onvolkomenheden worden sneller dan voorheen opgelost binnen het departement. Ondanks de overkomst van twee lastige dossiers (kinderopvang en emancipatie) is het financieel beheer binnen OCW op orde gebleven.»

Er waren in 2006 slechts twee onvolkomenheden in het financieel beheer. Deze zijn opgelost, maar er zijn twee nieuwe onvolkomenheden bijgekomen. Dit zijn het financieel beheer bij de directie Emancipatie (overdracht vanuit het Ministerie van SZW ging gepaard met problemen) en het subsidiebeheer bij de directie Kunsten en de directie Cultureel Erfgoed (complexe regelgeving leidt tot fouten). Deze onvolkomenheden zijn te beschouwen als exponenten van twee risicofactoren binnen het Ministerie van OCW. Het gaat dan allereerst om de vele veranderingen binnen de organisatie van het ministerie. Deze veranderingen kunnen de kwaliteit van de uitvoering van de financiële functie beïnvloeden. Met een zogenoemd regieteam, voorgezeten door de secretaris-generaal, probeert het ministerie de tekortkomingen in het beheer snel op te lossen. De andere risicofactor is de blijvend hoge externe regeldruk. Het ministerie probeert deze druk te verminderen door oude regelgeving te screenen en nieuwe regelgeving zorgvuldig te formuleren, maar in 2007 vroeg het rechtmatig, ordelijk en controleerbaar uitvoeren van de regels nog veel aandacht.

In de Audit Actielijst 2008 staat een compleet overzicht van de onvolkomenheden. Een toelichting is opgenomen in hoofdstuk 3 van deel II.

Beleidsinformatie beter bruikbaar

De beschikbaarheid van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2007 en in de Begroting 2008 is verder verbeterd. Aandachtspunten blijven de aansluiting tussen de begroting en het jaarverslag en de verantwoording over de doelrealisatie. Het ministerie verantwoordt zich niet consequent over de doelen die in de begroting genoemd zijn. Meer informatie en achterliggende bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van deel II.

2.1 Reactie minister

De minister van OCW heeft op 25 april 2008 gereageerd op het concept-rapport dat wij hem op 17 april 2008 toegestuurd hadden. Hierna volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie van de minister is te vinden op www.rekenkamer.nl.

De minister schrijft dat hij met waardering kennis heeft genomen van ons conceptrapport. Hij gaat vervolgens in op onze bevindingen bij de twee huidige onvolkomenheden in het financieel beheer, een aantal aandachtspunten bij de bedrijfsvoering en ons onderzoek naar de beleidsinformatie.

Onvolkomenheden

De minister schrijft dat hij de aanbevelingen over het verbeteren van het subsidiebeheer bij de directies Kunsten en Cultureel Erfgoed zal opvolgen. Hij geeft het komende jaar hoge prioriteit aan verbetering van de (project)subsidieprocessen en het financieel beheer bij deze directies. Het ministerie heeft inmiddels een plan van aanpak opgesteld, waarin het aandacht besteedt aan alle punten die we genoemd hebben (zoals het niet altijd tijdig indienen van aanvragen, de onvolledigheid van sommige aanvragen en de onduidelijkheid over de juridische grondslag in beschikkingen). De acties die hieruit voortvloeien, worden op korte termijn (de komende maanden) uitgevoerd, tenzij een langere termijn onvermijdbaar is, bijvoorbeeld als wet- en regelgeving moeten worden aangepast.

Bij de directie Emancipatie, waar de andere onvolkomenheid geconstateerd is, is een *Plan van aanpak financieel beheer* opgesteld. De directie is al gestart met de uitvoering daarvan. Onderdeel hiervan is de overdracht van de financiële administratie naar een ander onderdeel van het Ministerie van OCW; die wordt voor 1 juli 2008 afgerond. Daarnaast maakt de directie nieuwe procesbeschrijvingen voor haar financiële processen en implementeert deze volledig in 2008. Verder voert zij de voorschotverstrekking op een eenduidige wijze uit. In de procesbeschrijvingen wordt vastgelegd dat de directiecontroller een eindtoets uitvoert op de volledigheid van de dossiers, de beoordeling van de dossiers en de juiste interpretatie van de accountantsverklaringen. De minister schrijft dat hij inmiddels ook extra financiële expertise ingezet heeft bij de directie Emancipatie.

Over de toegangsbeveiliging van de financiële en personele systemen zegt de minister toe dat hij die periodiek zal laten controleren tot er een definitieve oplossing is voor de te ruime autorisatiebevoegdheden.

Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister reageert ook op de analyse van de Algemene Rekenkamer dat de nieuwe onvolkomenheden voor een deel samenhangen met twee ontwikkelingen binnen OCW, te weten de druk op de financiële functie door de vele veranderingen in de organisatie en de administratieve lastendruk. Hij probeert op een aantal manieren te voorkomen dat de financiële functie achteruit gaat als gevolg van de reorganisatie binnen het departement. Zo doen de directie FEZ en de auditdienst samen een onderzoek naar de financiële functie bij alle directies om te verzekeren dat de capaciteit en kwaliteit hier op peil blijven. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek zullen zij een besluit nemen over mogelijke nadere

maatregelen. Ook werkt het departement aan een opleidingsplan en is er een gericht personeelsbeleid gekomen om talentvolle financiële medewerkers voor de organisatie te behouden en de kwaliteit van het financiële proces op peil te houden.

Om de administratieve lastendruk te verminderen zal de minister ervoor zorgen dat relevante wet- en regelgeving opgesteld wordt met een daarbij passend verantwoordings- en controlebeleid. Er zijn inmiddels twee tijdelijke commissies aan het werk om oude regelgeving door te lichten en nieuwe regelgeving te toetsen op de noodzaak ervan. De resultaten hiervan zijn nog niet bekend. Zodra deze bekend worden, zal de minister zijn beleid hierop aanpassen.

Beleidsinformatie

De minister is het niet met ons eens dat de meetbaarheid van de beleidsinformatie achteruit is gegaan, omdat er minder indicatoren zijn dan voorheen. Hij laat weten dat het aantal indicatoren samenhangt met het aantal operationele doelstellingen. Zoals de Tweede Kamer gevraagd had, heeft het ministerie meer focus gelegd op de doelstellingen in plaats van op de instrumenten. Waar dit niet zinvol of mogelijk was, heeft hij dit uitgelegd. Ten slotte merkt hij op dat maatschappelijke doelen nooit volledig sluitend te vatten zijn in enkele cijfers.

De minister onderschrijft dat een verwijzing ontbreekt naar een brief over de Lissabondoelstellingen die eerder naar de Tweede Kamer was gezonden. Hij zal ervoor zorgen dat het ministerie in het vervolg altijd een verwijzing opneemt naar eerdere stukken die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd.

2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De snelle reactie van de minister en de voortvarende aanpak van de twee nieuwe onvolkomenheden stellen wij op prijs. De minister heeft in zijn reactie ook aandacht voor onze kritische kanttekening bij de ontwikkeling in de bedrijfsvoering. Zo heeft hij op het punt van de druk op de financiële functie een onderzoek toegezegd van de directie FEZ en de auditdienst. Om de administratieve lastendruk te verlichten zijn bovendien al twee commissies aan de slag om bestaande regelgeving door te lichten en nieuwe regelgeving te screenen. Wij zullen de uitkomsten en daaruit voortvloeiende plannen van aanpak met belangstelling volgen.

De meetbaarheid van de beleidsinformatie blijft voor ons een aandachtspunt, met name bij de vraag «wat gaan we ervoor doen?». De minister heeft aangegeven vooral op aandringen van de Tweede Kamer een keuze gemaakt te hebben voor de focus op doelstellingen en niet op instrumenten. Ook in het licht van de experimenten die bij een aantal ministeries zijn afgesproken, zal de Algemene Rekenkamer de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie in de Begroting 2009 en het Jaarverslag 2008 blijven volgen.

Audit Actielijst 2008 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.¹

Eerste jaar constatering artikelen	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie in deel II
Subsidiebeheer directie Kunsten en directie Cultureel Erfgoed				
2007 (een deel van) artikel 14	Wet- en regelgeving onvoldoende nageleefd; dossiers onvolledig.	Formuleer de beschikking zorgvuldig. Coördineer en geef aansturing aan financiële verwerking. Besteed aandacht aan dossierbeheer.	De aanbevelingen worden opgevolgd. De prioriteit ligt bij verbetering van het subsidieproces en het financieel beheer.	§ 3.1
Financieel beheer directie Emancipatie				
2007 artikel 25	Veel fouten in de administratie.	Versterk de financiële functie. Beschrijf de procedures van het financieel beheer.	Extra financiële expertise is inmiddels ingezet. Er komen nieuwe procesbeschrijvingen en een plan van aanpak voor het financieel beheer.	§ 3.1

¹ De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van OCW. Een samenvatting en de bestuurlijke reactie op ons rapport is opgenomen in deel I.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van OCW. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 nader in op de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

1.1 Over het Ministerie van OCW

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk VIII: het Ministerie van OCW.

Het Ministerie van OCW heeft, zoals het ministerie het zelf formuleert in het beleidsverslag van 2007, een belangrijke rol bij het realiseren van goed onderwijs, uitstekende kinderopvang, excellente wetenschap, een nieuwe impuls voor emancipatie en een rijk cultureel leven. In de Voorjaarsnota (Ministerie van OCW, 2007a) zijn de dossiers van kinderopvang (€ 1,6 miljard) en emancipatie (€ 11 miljoen) van het Ministerie van SZW overgedragen aan het Ministerie van OCW.

Het beleidsterrein van het ministerie kent veel rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's): scholen, publieke omroepen en voormalige rijksmusea (sinds vorig jaar hebben die definitief de status van RWT gekregen) (Ministerie van OCW, 2007b). Dit betekent dat deze instellingen onder de controletaak van de Algemene Rekenkamer vallen.

In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het Ministerie van OCW aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht 1 Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) in kengetallen over 2007

Totaal verplichtingen	€ 32,8 miljard
Totaal uitgaven	€ 31,9 miljard
Totaal ontvangsten	€ 2,0 miljard
Transactie-uitgaven, waaronder personeels- uitgaven	€ 0,3 miljard, ongeveer 1%
Overdrachtsuitgaven	€ 31,6 miljard, ongeveer 99%
– waarvan rijksbijdragen	€ 24,4 miljard
– waarvan uitkeringen (WSF 2000 en WTOS)	€ 6,0 miljard
– waarvan subsidies	€ 0,6 miljard
– waarvan specifieke uitkeringen	€ 0,6 miljard
Aantal begrotingsartikelen	21
– waarvan beleidsartikel (met 51 opera- tionele doelstellingen)	17
– waarvan niet-beleidsartikel	4
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2007	2 758
Aantal directoraten-generaal	3
Aantal baten-lastendiensten	2 (Centrale Financiën Instellingen (Cfi) en Nationaal Archief)
– bijdrage van moederdepartement	Respectievelijk € 56,0 en € 27,5 miljoen
– eigen vermogen	Respectievelijk € 0,8 en € 0,9 miljoen
Begrotingsfondsen	0
Rechtspersonen met wettelijke taak	Ongeveer 1 700
– waarvan onderwijsinstellingen ¹	Ongeveer 95%
– bijdrage uit begroting	€ 24,0 miljard
Recent onderzoek (vanaf 2002) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van OCW	<ul style="list-style-type: none"> • Beroepspraktijkvorming in het mbo (2008) • Financiering onderwijs vernieuwingen voortgezet onderwijs 1990–2007 (2007) • Staat van de beleidsinformatie 2007 (2007) • Verantwoording en toezicht bij RWT's, deel 5 (deelrapport Ministerie van OCW) (2006) • Staat van de beleidsinformatie 2006 (2006) • Weer samen naar school, zorgleerlingen in het basisonderwijs (2005) • Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (2005) • Publiek ondernemerschap: toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen (2005) • Personele uitgaven aan hogere ambtenaren van het Ministerie van OCW (2004) • Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs (2003)
Grootschalige ICT-projecten	Stichting Kennisnet ICT op school (zie verder § 4.3)

Uit dit overzicht blijkt dat het ministerie vooral overdrachtsuitgaven heeft. De omvang van een deel van deze uitgaven wordt bepaald door gegevens die belanghebbenden zelf verstrekken, zoals de leerlingenaantallen en de kenmerken van deze leerlingen. Daardoor zijn deze uitgaven gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) en kan de rechtmatigheid van een deel van de uitgaven onzeker blijven. Om deze risico's weg te nemen moet het ministerie aandacht hebben voor een goed M&O-beleid.

Een andere belangrijke constatering ten aanzien van deze overdrachtsuitgaven komt naar voren in onze laatste twee onderzoeken op het terrein van onderwijs, te weten *Beroepspraktijkvorming in het mbo* (Algemene Rekenkamer, 2008) en *Financiering onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs 1990–2007* (Algemene Rekenkamer, 2007a). Bij beide onderzoeken bleek dat het ministerie bij de financiering van het onderwijs kiest voor een lumpsumsystematiek. Het ministerie vraagt als gevolg daarvan niet welk deel van het budget besteed wordt aan specifieke doelen, zoals de beroepspraktijkvorming of de onderwijsvernieuwing.

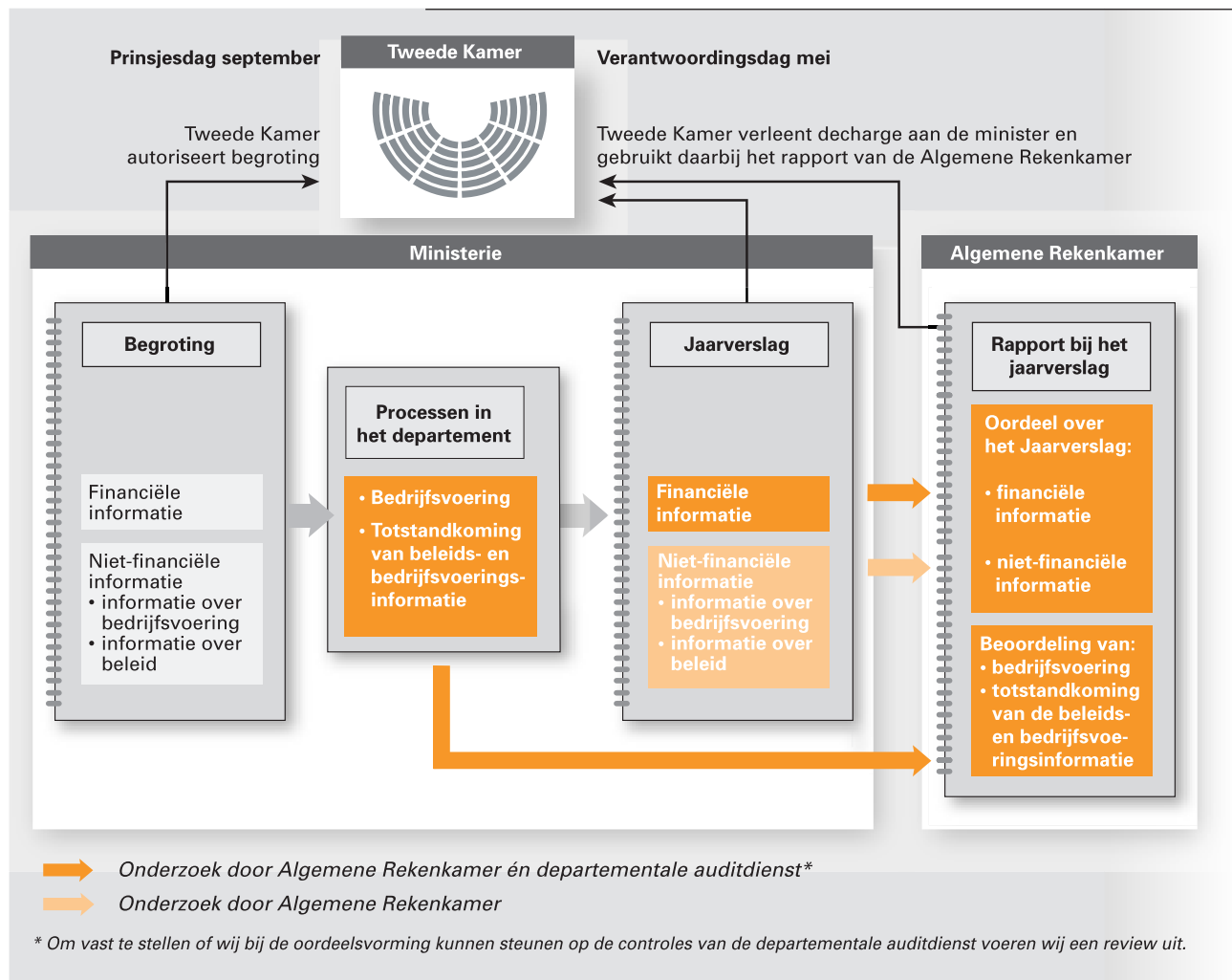
1.2 Over dit onderzoek

Ministers verantwoordden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en het materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 bij het Ministerie van OCW. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de invoering van single information single audit bij de specifieke uitkeringen;
- integriteit;
- Europese aanbestedingen;
- informatiebeveiliging;
- subsidiebeheer bij enkele directies;
- beheer rijkscollectie (kunstvoorwerpen);
- aanvullende bekostigingsregels in het onderwijs;
- beheersing (nieuwe) regelgeving bij het Ministerie van OCW;
- enkele onderdelen van personele kosten;
- bestuurskosten.

Niet al onze onderzoeken leiden tot bevindingen die zo belangrijk zijn dat ze in dit rapport worden opgenomen. Met sommige onderzoeken stellen

we bijvoorbeeld alleen vast of we kunnen steunen op de bevindingen van de auditdienst van het ministerie.

In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast vermelden we de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van OCW beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd.

Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deelvondelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4).

Wij hebben ons oordeel over het jaarverslag mede gevormd op basis van de bevindingen van de auditdienst van het Ministerie van OCW.

2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van OCW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* van het Ministerie van OCW (Algemene Rekenkamer 2007b) rapporteerden wij nog bij één artikel een overschrijding van de kwantitatieve toleranties, nu bij geen enkel artikel. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van het experiment met de verruimde tolerantiegrenzen (zie hiervoor het rapport *Rijk Verantwoord 2007*).

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden. De grootste post is de onzekerheid over de rechtmatigheid van € 72 miljoen bij artikel 24 Kinderopvang. De Belastingdienst, uitvoerende instantie voor de kinderopvangtoeslagen, heeft over 2006 € 72 miljoen kinderopvangtoeslag uitgekeerd ter vervanging van de werkgeversbijdrage. De Belastingdienst heeft voor deze bijdrage ontoereikend uitvoering gegeven aan het M&O-beleid.

Het bedrag aan gerealiseerde verplichtingen omvat bij 11 van de 21 artikelen overschrijdingen ten opzichte van de begroting, samen voor € 1,1 miljard. Bij de uitgaven is er in totaal € 124 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 12 Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en 24 Kinderopvang. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd in hoeverre de ministeries de Europese aanbestedingsregels naleven. Wij constateren dat het Ministerie van OCW deze regels in één geval voor een totaalbedrag van € 575 000 niet heeft nageleefd. Een vervolcontract voor bureau-ondersteuning is namelijk ten onrechte niet Europees aanbesteed.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van OCW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2007 heeft het Ministerie van OCW voor een bedrag van € 4,7 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de deugdelijke wijze van totstandkoming hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van OCW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen.

In ons onderzoek naar de jaarverslagen kijken wij ook naar de *beschikbaarheid* en de *bruikbaarheid* van de beleidsinformatie. Hier gaan we in hoofdstuk 4 op in.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van OCW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW onderzocht. Bij dit onderzoek maken wij ook gebruik van de bevindingen van de auditdienst van het Ministerie van OCW. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1). Verder schetsen we in dit hoofdstuk een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.2).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van OCW voldeden in 2007 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het subsidiebeheer bij Cultuur (de directie Kunsten en de directie Cultureel Erfgoed);
- het financieel beheer bij de directie Emancipatie.

Hierna gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

3.1.1 Subsidiebeheer Cultuur

Binnen het directoraat-generaal Cultuur en Media (DGCM) zijn drie directies belast met het ontwikkelen en uitvoeren van beleid voor cultuur. Het gaat om de directie Kunsten (DK), de directie Cultureel Erfgoed (DCE) en de directie Media, Letteren en Bibliotheken (MLB). De uitgaven van de cultuurdirecties vallen onder het begrotingsartikel 14. Het financieel belang van de uitgaven in 2007 is € 874 miljoen en van de verplichtingen € 814 miljoen. Een van de instrumenten waarmee ze de beleidsdoelen realiseren, is het verstrekken van subsidies. Een belangrijk deel van de subsidies is opgenomen in de Cultuurnota (OCW, 2004). De huidige Cultuurnotaperiode loopt van 2005 tot en met 2008. De verplichtingen zijn eind 2004 aangegaan en worden in 2009 afgerekend. Deze verplichtingen zijn niet in het onderzoek opgenomen.

Bij het onderzoek naar het beheer van de overige subsidies van de directies DK en DCE (financieel belang ongeveer € 244 miljoen) komen we verschillende tekortkomingen tegen in hoe de directies de geldende wet- en regelgeving naleven. Bijvoorbeeld: aanvragen zijn niet altijd tijdig ingediend of volledig, activiteitenplannen en begrotingen ontbreken. Daarnaast worden de afspraken, die in de subsidiebeschikkingen zijn opgenomen (zoals het maken van gedetailleerde voortgangsrapportages) niet altijd volledig nagekomen. Soms is de juridische grondslag onduidelijk. Ook zijn de subsidiedossiers niet altijd compleet en lijken de

voorwaarden onnodig ingewikkeld (er zijn bijvoorbeeld verschillende termijnen en eisen voor verschillende soorten subsidies in één regeling opgenomen). De financiële kennis bij de directies kan worden verbeterd. Op aangeven van de auditdienst zijn sommige onrechtmatigheden nog achteraf gecorrigeerd.

Wij dringen erop aan meer aandacht te besteden aan:

- de regelgeving (pas deze aan of maak deze flexibeler);
- de formulering van de beschikkingen, zodat duidelijk is welke eisen gelden voor de (rechtmatige vaststelling van de) subsidie;
- een goede coördinatie en aansturing van de administratieve en financiële verwerking (onder meer aandacht voor volledigheid van checklists, tijdsplanning voor de behandelingstermijnen van aanvragen en vaststellingen);
- een verbetering van het dossierbeheer.

De gevonden onrechtmatigheden overschrijden de tolerantiegrens van het artikel niet.

3.1.2 Financieel beheer directie Emancipatie

In 2007 is de administratie van de directie Emancipatie van het Ministerie van SZW overgedragen aan het Ministerie van OCW. De uitgaven en verplichtingen van de directie Emancipatie vallen onder het begrotingsartikel 25. In 2007 zijn de uitgaven € 14 miljoen en is er voor € 13 miljoen aan verplichtingen aangegaan.

De registratie van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in 2007 is niet goed gegaan. Goede procesbeschrijvingen ontbreken, de omvang van de financiële functie en de kwaliteit van de financiële kennis laat te wensen over. Ook zijn bij het subsidiebeheer onrechtmatigheden vastgesteld, de juridische grondslag bij enkele subsidies ontbrak. De onrechtmatigheden hebben niet zo'n omvang dat de tolerantiegrenzen van het artikel worden overschreden.

Wij dringen aan op:

- versterken van de financiële functie;
- verbeteren van het dossierbeheer.

Onvolkomenheid bij directie Emancipatie

In de bedrijfsvoeringsparagraaf schrijft de minister het volgende over deze onvolkomenheid:

«Emancipatie

Bij de overdracht van de administratie vanuit SZW naar OCW zijn tekortkomingen in het financieel beheer bij Emancipatie gebleken. Ook ontbraken AO beschrijvingen voor de financiële processen en bleek het subsidiebeheer bij de ESF-projecten niet op orde. Om het financieel beheer te verbeteren heeft OCW de volgende maatregelen genomen. Er is een crashactie geweest om de administratie op orde te brengen en de AD is gestart met een audit naar de risicovolle processen binnen Emancipatie. De aanbevelingen vanuit deze audit worden in juni 2008 verwacht.»

3.1.3 Opgeloste onvolkomenheden

In 2006 benoemden we twee onderdelen van het financieel beheer als een onvolkomenheid. Het ging om het beheer van kunstvoorwerpen bij het Rijk en om het subsidiebeheer bij de directie Onderzoek en Wetenschapsbeleid (OWB). Beide onvolkomenheden zijn in 2007 opgelost.

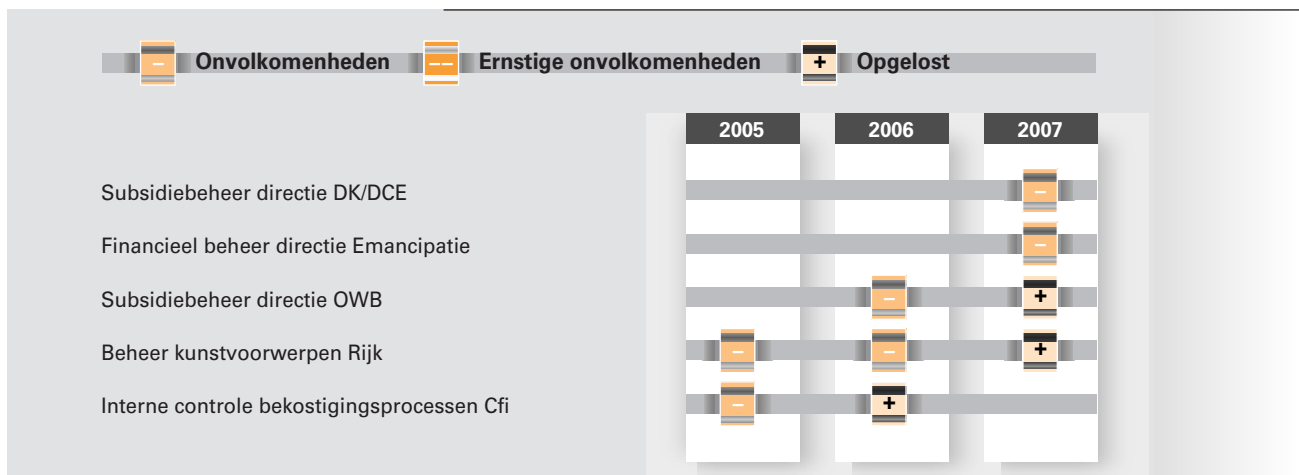
Bij het beheer van de kunstvoorwerpen is een nieuwe *Regeling materieelbeheer museale voorwerpen* (Ministerie van Financiën, 2006) van kracht geworden. Aan de ministeries is een set van bouwstenen aangereikt, waarmee ze de procesbeschrijvingen voor het materieelbeheer van de kunstvoorwerpen kunnen inrichten. De bruiklener is verantwoordelijk voor beheer en behoud van de kunstvoorwerpen. De minister van OCW heeft toegezegd dat vanaf 2008 regelmatig wordt geëvalueerd hoe effectief de *Regeling materieelbeheer museale voorwerpen* is.

De directie OWB heeft in 2007 verschillende maatregelen getroffen om het subsidiebeheer te verbeteren. Er is onder meer een nieuwe procedure ingevoerd voor het subsidieproces en er is een checklist opgesteld. Met deze checklist kan de directie OWB per individuele toekenning nagaan of alle stukken zijn ontvangen en of deze voldoen aan de eisen uit de geldende wet- en regelgeving. Wij constateren dat de subsidiedossiers voldoende toegankelijk zijn en dat de gevraagde stukken nu in het algemeen aanwezig zijn.

3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 2 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 2 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Aandachtspunten uit 2006

In 2006 benoemden wij ook een aantal aandachtspunten voor het ministerie. Het ging daarbij om de naleving van de financiële regelgeving, de (gedetailleerde) eisen voor subsidieaanvragen en de toegangsbeveiliging van de financiële en personele systemen. De eerste twee aandachtspunten zijn al teruggekomen in de eerder in dit rapport genoemde onvolkomenheden. Bij de toegangsbeveiliging zijn er positieve ontwikkelingen. Voor een deel is het probleem opgelost en zijn de autorisatieprofielen aangepast. Voor negentien functionele en technische beheerders is het echter nog niet gelukt met technische voorzieningen de bevoegdheden in te perken. Zolang dit nog niet is opgelost, dringen we er bij het

ministerie op aan regelmatig controle uit te oefenen op het gebruik van de autorisatiebevoegdheden. Hiermee kan het ministerie het risico van misbruik beperken.

Ontwikkelingen

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* schreven we dat het ministerie in het algemeen beter functioneerde dan voorheen, er was veel energie gestoken in het op orde brengen van de bedrijfsvoering. Het niveau van de bedrijfsvoering van het ministerie blijft in 2007 min of meer stabiel ten opzichte van 2006. We constateren dat de twee onvolkomenheden zijn opgelost, maar dat twee nieuwe onvolkomenheden zijn ontstaan.

Het ministerie heeft veel aandacht voor het oplossen van tekortkomingen in de bedrijfsvoering. Het regieteam, voorgezeten door de secretaris-generaal, zoekt oplossingen voor de geconstateerde tekortkomingen.

Druk op de financiële functie

Een belangrijke factor bij het ontstaan van de onvolkomenheden is volgens ons dat het ministerie onder grote druk staat door de vele veranderingen in de organisatie. De dossiers kinderopvang en emancipatie zijn erbij gekomen. Met name de overdracht van de administratie van emancipatie heeft tot een onvolkomenheid in het beheer geleid. Verder zijn er vier themadirecties opgericht, de directie Toezicht en Handhaving is opgeheven en de directie Concernondersteuning is in oprichting. De organisatieveranderingen zijn bovendien nog niet achter de rug. In 2008 wil het ministerie de Inspectie van het Onderwijs, de afdeling Financiën en Analyse van de Cfi en de afdeling Rekenschap van de auditdienst meer integreren. Daarnaast wil het ministerie komen tot een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor het onderwijs: een fusie van de Informatie Beheer Groep en Cfi.

Wij zien als effect dat de financiële functie van het hele ministerie onder aanzienlijke druk staat. We constateren dat er veel fouten zijn gemaakt. Fouten die soms nog hersteld konden worden, maar soms ook niet. Ook de auditdienst wijst erop dat de financiële regelgeving beter moet worden nageleefd. We dringen erop aan dat de minister niet bezuinigt op de kwaliteit van de financiële functie.

Administratieve lastendruk

Een tweede punt waarvoor we aandacht willen vragen, is de administratieve lastendruk. Het ministerie maakt serieus werk van het verminderen van de externe regeldruk. Instrumenten zijn ontwikkeld om nieuwe regelgeving te toetsen en twee tijdelijke commissies zijn ingesteld. De ene commissie licht oude regelgeving door en de andere toetst nieuwe regelgeving. Het ministerie ontwikkelt ook samen met andere partijen een nieuwe rijksbrede kaderwet voor subsidies. Dit alles moet de regelgeving vereenvoudigen. De noodzaak hiervan blijkt uit de geconstateerde onvolkomenheden: ingewikkelde en gedetailleerde regelgeving kan tot fouten leiden. In dit kader willen we ook wijzen op de vele aanvullende bekostigingsregels die het onderwijs kent, naast de reguliere lumpsum-financiering. Wij hebben ongeveer twintig aanvullende bekostigingsregelingen geïnventariseerd binnen de sector onderwijs (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, en hoger onderwijs).² Het betreft regelingen waarbij de bekostigingsparameter niet gekoppeld is aan de parameter voor de reguliere bijdrage (vaak de leerlingenaantallen). We zien in veel regelingen voorwaarden voor hoe

² Op 30 november 2007 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport *Financiering onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs 1990–2007* gepubliceerd. Dit is een deelonderzoek voor het rapport *Tijd voor onderwijs* (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008). In het Rekenkamer-rapport is ook een inventarisatie gemaakt van aanvullende bekostigingsregels.

subsidie kan worden verkregen of moet worden besteed. De controle op deze regelingen vraagt extra inspanning en is niet altijd goed geregeld.

Wij vragen de minister zorg te dragen voor het opstellen van relevante wet- en regelgeving met een daarbij passend verantwoordings- en controlebeleid.

4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

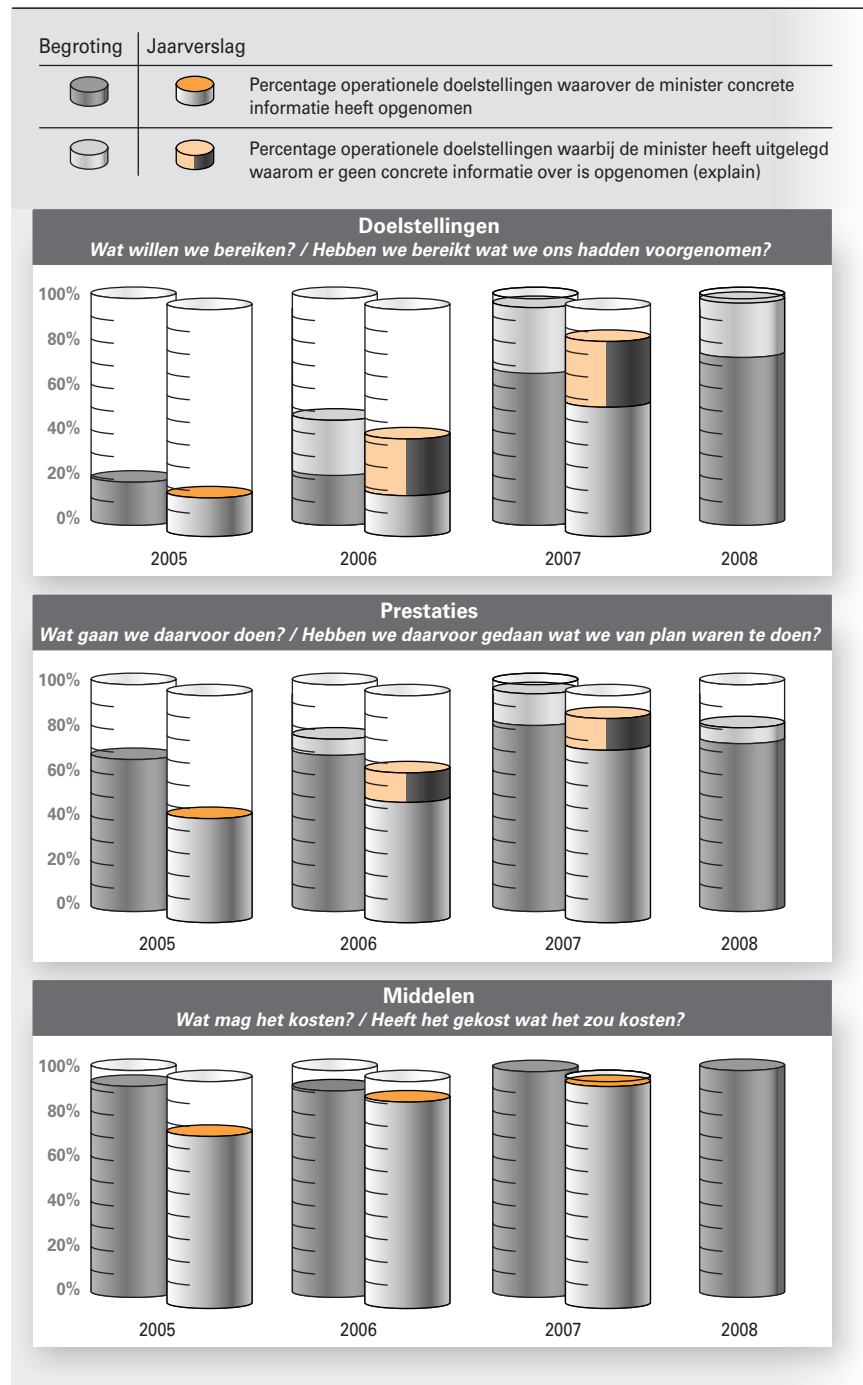
In dit hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (zie § 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 4.2)? Ten slotte gaan we in § 4.3 in op een specifiek aspect van de bruikbaarheid van jaarverslagen voor de Tweede Kamer: informatievoorziening over ICT-projecten.

4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in zijn jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 3. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2007 vergeleken met de resultaten van 2005, 2006 en met de begroting van 2008.

Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Jaarverslag 2007

In de Begroting 2007 staat meer beleidsinformatie en dit heeft zich voortgezet in het Jaarverslag 2007. Zowel de vraag «Hebben we bereikt wat we hadden beoogd?» als de vraag «Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?» is beter te beantwoorden vergeleken met het Jaarverslag 2006. Aandachtspunt hierbij is hoe de begroting en het

jaarverslag op elkaar aansluiten. Het ministerie verantwoordt zich niet consequent over de doelen in de begroting (zie ook § 4.2). Het ministerie geeft als argument dat rijksbreed is afgesproken met name in te gaan op de doelstellingen uit het beleidsprogramma *Samen werken samen leven* van het kabinet (AZ, 2007).

Begroting 2008

De Begroting 2008 is eenduidig gepresenteerd en geformuleerd. Dit maakt de begroting goed leesbaar en maakt dat de doelstellingen bij de verschillende onderwijsartikelen beter onderling kunnen worden vergeleken. Dat komt in de scores niet helemaal tot uiting. Er staat meer beleidsinformatie in de Begroting 2008 dan in die van 2007, als we kijken naar de vraag «Wat willen wij bereiken?». De meetbaarheid van de vraag «Wat gaan we daarvoor doen?» is echter achteruitgegaan. Een oorzaak is dat het aantal prestatie-indicatoren is verminderd. De gekozen prestatie-indicatoren geven in een aantal gevallen minder meetbare informatie over de doelrealisatie. Positief is dat de minister minder als «explain» heeft aangeduid. De streefwaarden kunnen soms ambitieuzer en/of preciezer worden gekozen.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen.

Voor het onderzoek naar hoe bruikbaar de beleidsinformatie is, zijn wij als voorbeeld nagegaan in hoeverre de verantwoordingsinformatie over de Lissabondoelstellingen is terug te vinden in het Jaarverslag 2007. Ons *Rapport bij het Jaarverslag 2006* bevat een verdiepend onderzoek naar de in- en uitstroom van studenten voor bèta en techniek (artikel 6/7 Hoger onderwijs), ook een Lissabondoelstelling. Hierin geven we aan wat de minister nog verder kan verbeteren aan de kwaliteit van de beleidsinformatie in het jaarverslag. In de beleidsagenda van de Begroting 2007 hebben de uitgangspunten van de Lissabondoelstellingen een prominente plaats gekregen.

De aanbeveling in 2006 om kritischer terug te kijken op de geleverde prestaties is een aantal malen opgevolgd in het Jaarverslag 2007. Daarentegen zien we nog geen resultaat van de aanbeveling om aan te geven hoe de uitgevoerde plannen en/of maatregelen bijdragen aan het bereiken van de geformuleerde doelen. Het Jaarverslag 2007 gaat hier opnieuw niet op in. In het algemeen stelt de informatie over de doelrealisatie nog teleur.

De informatie over doelrealisatie blijft ook achter omdat de informatie uit het beleidsverslag niet aansluit op de beleidsagenda. De minister heeft, zoals ook in de paragraaf hiervoor geschreven, gekozen voor het beleidsprogramma *Samen werken samen leven* als uitgangspunt voor de beleidsagenda. Hierdoor kan de Tweede Kamer lastig beoordelen in hoeverre de in de Begroting 2007 genoemde doelen en ambities zijn gerealiseerd.

De beleidsinformatie over de stand van zaken van de Lissabondoelstellingen staat voor het grootste deel in een brief uit december 2007 van de minister aan de Tweede Kamer. Hierin is een duidelijk overzicht gegeven van de prestaties en de doelstellingen. Dit is een goed voorbeeld van hoe je prestaties en resultaten kunt koppelen aan de doelstellingen. Helaas is deze informatie in beperkte mate terug te vinden in het jaarverslag en een verwijzing naar de brief ontbreekt.

4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde onder meer weten wat daarvan de achterliggende oorzaken zijn.

Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007b). Het tweede deel van het onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. In het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van OCW maakt de minister bij artikel 10 Informatie- en communicatietechnologie melding van de basissubsidie van € 21,3 miljoen aan de Stichting Kennisnet ICT op School. Daarnaast ontvangt de stichting nog € 13,3 miljoen aan aanvullende subsidies. In 2001 zijn de stichtingen Kennisnet en ICT op School door het onderwijsveld opgericht om een bijdrage te leveren aan het gebruik en de integratie van ICT in het onderwijs³. Bij de oprichting zijn afspraken gemaakt over de subsidiëring door het Ministerie van OCW voor de periode tot en met 2005. In 2006 zijn de stichtingen gefuseerd tot de «stichting Kennisnet ICT op School».

Er zijn in 2007 geen andere grote uitgaven voor ICT-projecten bij het Ministerie van OCW.

³ De minister van OCW heeft de stichting ICT op School laten oprichten.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen									
1	Primair onderwijs	8 789 236	-	-	-	-	-	-	-
3	Voortgezet onderwijs	6 102 888	23 725	-	-	-	23 725	nee	-
4	Beroepsonderwijs en volwassen-								
	neneducatie	3 354 224	2 750	-	-	-	2 750	nee	-
5	Technocentra	9 025	-	-	-	-	-	-	-
6	Hoger beroepsonderwijs	2 287 731	10 285	-6 000	-	-	16 285	nee	-
7	Wetenschappelijk onderwijs	3 656 718	-	-	-	-	-	-	-
8	Internationaal onderwijsbeleid	17 794	-	-1 050	-	-	1 050	nee	-
9	Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	49 974	-	-	-	-	-	-	-
10	Informatie en communicatie-technologie	35 593	-	-1 149	-	-	1 149	nee	-
11	Studiefinanciering	3 260 883	-	-	-	-	-	-	-
12	Tegemoetkoming onderwijs-								
	bijdrage en schoolkosten	283 655	-	-	-	-	-	-	-
13	Lesgeld	5 848	-	-	-	-	-	-	-
14	Cultuur	814 454	-	-443	-	-	443	nee	-
15	Media	886 708	-	-	-	-	-	-	-
16	Onderzoek en wetenschappen	1 041 683	-	-9 000	-	-	9 000	nee	-
24	Kinderopvang	2 065 688	-	-840	-	-	840	nee	-
25	Emancipatie	12 868	-	-149	-	-	149	nee	-
Niet-beleidsartikelen									
17	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-
18	Ministerie algemeen	112 845	-	-	-	-	-	-	-
19	Inspecties	49 615	-	-	-	-	-	-	-
20	Adviesraden	7 220	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		32 844 450	36 760	- 18 631	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		0
Totaal verplichtingen		32 844 450
Procentuele fout		0,17%
Procentuele onzekerheid		0,00%
		Tolerantiegrens niet overschreden

B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid	
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave				
Beleidsartikelen									
1	Primair onderwijs	8 701 694	40 585	–	131 842	172 489	nee	–	
3	voortgezet onderwijs	6 121 965	1 360	1 031	–	2 423	nee	–	
4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	3 285 574	347	4 413	–	4 760	nee	–	
5	Technocentra	18 109	–	–	–	–	–	–	
6	Hoger beroepsonderwijs	2 037 809	2 000	800	–	2 800	nee	–	
7	Wetenschappelijk onderwijs	3 523 040	–	–	–	–	–	–	
8	Internationaal onderwijsbeleid	18 925	–	109	–	109	nee	–	
9	Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	94 617	–	118	564	682	nee	–	
10	Informatie en communicatietechnologie	89 899	–	367	540	907	nee	–	
11	Studiefinanciering	3 656 749	7 818	–	14 400	22 218	nee	–	
12	Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	300 195	15	–	3 600	3 615	nee	–	
13	Lesgeld	194 592	–	–	–	–	–	–	
14	Cultuur	898 967	1 971	–	–	1 971	nee	–	
15	Media	1 034 677	–	–	–	–	–	–	
16	Onderzoek en wetenschappen	1 161 285	–	–	–	–	–	–	
24	Kinderopvang	2 581 632	1 417	–	72 000	73 417	nee	–	
25	Emanipatie	14 316	1 043	–	207	1 250	nee	–	
Niet-beleidsartikelen									
17	Nominaal en onvoorzien	–	–	–	–	–	–	–	
18	Ministerie algemeen	112 796	–	–	–	–	–	–	
19	Inspecties	50 833	–	–	–	–	–	–	
20	Adviesraden	7 220	46	–	–	46	nee	–	
Totaal		33 904 894	56 602	6 838	223 153	94			
(1)	Totaal uitgaven en ontvangsten	33 904 894	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten						
	Procentuele fout	0,19%	Tolerantiegrens niet overschreden						
	Procentuele onzekerheid	0,66%	Tolerantiegrens niet overschreden						
(2)	Totaal	33 901 393	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten						
	Procentuele fout	0,19%	Tolerantiegrens niet overschreden						
	Procentuele onzekerheid	0,66%	Tolerantiegrens niet overschreden						

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Beleidsartikelen								
1	Primair onderwijs	8 599 849	40 585	-	-	172 427	nee	-
3	voortgezet onderwijs	5 998 974	1 360	- 1 031	-	2 391	nee	-
4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	3 195 298	347	- 538	-	885	nee	-
5	Technocentra	9 025	-	-	-	-	-	-
6	Hoger beroepsonderwijs	2 030 854	2 000	-	-	2 000	nee	-
7	Wetenschappelijk onderwijs	3 511 532	-	-	-	-	-	-
8	Internationaal onderwijsbeleid	18 083	-	- 109	-	109	nee	-
9	Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	92 799	-	- 118	-	682	nee	-
10	Informatie en communicatietechnologie	36 319	-	- 367	-	907	nee	-
11	Studiefinanciering	3 260 683	7 818	-	-	22 118	nee	-
12	Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	283 655	15	-	-	3 615	nee	-
13	Lesgeld	5 848	-	-	-	-	-	-
14	Cultuur	874 163	1 971	-	-	1 971	nee	-
15	Media	783 452	-	-	-	-	-	-
16	Onderzoek en wetenschappen	971 918	-	-	-	-	-	-
24	Kinderopvang	2 064 191	1 417	-	-	73 417	nee	-
25	Emanipatie	14 232	1 043	-	-	1 250	nee	-
Niet-beleidsartikelen								
17	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
18	Ministerie algemeen	112 690	-	-	-	-	-	-
19	Inspecties	49 615	-	-	-	-	-	-
20	Adviesraden	7 220	46	-	-	46	nee	-
Totaal		31 920 400	56 602	- 2 163	-	223 053		

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal uitgaven		
		31 920 400
	Procentuele fout	0,18%
	Procentuele onzekerheid	0,70%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Beleidsartikelen											
1	Primair onderwijs	101 845	-	-	62	-	62	-	62	nee	-
3	voortgezet onderwijs	122 991	-	-	32	-	32	-	32	nee	-
4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	90 276	-	- 3 875	-	-	-	-	3 875	nee	-
5	Technocentra	9 084	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Hoger beroepsonderwijs	6 955	-	- 800	-	-	-	-	800	nee	-
7	Wetenschappelijk onderwijs	11 508	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Internationaal onderwijsbeleid	842	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	1 818	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Informatie en communicatietechnologie	53 580	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Studiefinanciering	396 066	-	-	-	100	-	-	100	nee	-
12	Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	16 540	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Lesgeld	188 744	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Cultuur	24 804	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Media	251 225	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Onderzoek en wetenschappen	189 367	-	-	-	-	-	-	-	-	-
24	Kinderopvang	517 441	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Emancipatie	84	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen											
17	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	Ministerie algemeen	106	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Inspecties	1 218	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	Adviesraden	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		1 984 494	-	- 4 675	94	100	94	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal ontvangsten		
		1 984 494
	Procentuele fout	0,24%
	Procentuele onzekerheid	0,01%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Nationaal Archief						
Baten	19 024	-	-	-	-	-
Centrale Financiële Instellingen						
Baten	60 917	-	-	-	-	-
Totaal	79 941	-	-	-	-	-
Totale baten baten-lastendiensten	79 941					
Procentuele fout	0,00%					
Procentuele onzekerheid	0,00%					

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F+O	Onzekerheid over volledigheid
	Museaal aankoopfonds	50 629	-	-	-	-	-	-	-	-
	Risicopremie Garantstelling	252	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Liquide middelen	2 225	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	4 332	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	27 741	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	11 862 580	-	-	-64	-	8	-	72	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	5 742 273	-	-	-11 539	-	-	-	11 539	-
11	Garantieverplichtingen	1 062 539	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	22 055 701	-	-	-24 195	-	324	-	24 519	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	40 808 272	-	-	-35 798	-	332	-	-	-

* De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld

Totaal saldbalans	40 808 272	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele fout	0,09%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	Tolerantiegrens niet overschreden

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatig- heid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschre- den?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatig- heid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Totaal afgerekende voorschotten	4 689 198		-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	4 689 198		-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	4 689 198						
Procentuele fout	0,00%						
Procentuele onzekerheid	0,00%						

AAL	Audit Actielijst
AD	auditdienst
AO	Administratieve Organisatie
AZ	Algemene Zaken (Ministerie van)
Cfi	Centrale Financiën Instellingen
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DCE	directie Cultureel Erfgoed
DK	directie Kunsten
MLB	(directie) Media Letteren en Bibliotheken
DGCM	directoraat-generaal Cultuur en Media
ESF	Europees Sociaal Fonds
FEZ	(directie) Financieel-Economische Zaken
fte	full time equivalent (formatie-eenheid of voltijdse baan)
ICT	Informatie- en Communicatie Technologie
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
M&O	misbruik en oneigenlijk gebruik
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Ministerie van)
OWB	(directie) Onderzoek en Wetenschapsbeleid
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van)
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
WSF 2000	Wet op de studiefinanciering 2000
WTOS	Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd. *Cursief* weergegeven woorden worden elders in de lijst nader toegelicht.

Accountantsrapport/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de uitkomsten van zijn onderzoek. Bij de rijksoverheid zijn dit de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de *bedrijfsvoeringsinformatie* en de *beleidsinformatie* van een departement, (b) het *financieel beheer* en het *materieelbeheer* van een departement en (c) de *financiële informatie* in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant (van een departementale auditdienst) waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en (bij het Rijk) over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie. Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring.

Apparaatsuitgaven

Uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarisuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, overheaduitgaven. Andere uitgaven die een ministerie doet zijn *programma-uitgaven*.

Artikelsgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Ten behoeve van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer voor de afzonderlijke *begrotingsartikelen*, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve *tolerantiegrenzen* op het niveau van begrotingsartikelen. Dat wil zeggen: per begrotingsartikel wordt gekeken hoeveel fouten en/of onzekerheden er zijn, hoeveel geld daarmee in totaal gemoeid is en of dit totaal het bedrag te boven gaat dat de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsartikel in kwestie nog toelaatbaar acht.

Autoriseren

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat zij bepalen hoeveel een minister maximaal kan besteden en aan welke doelen. Zie ook *budgetrecht*.

Balanspost

Post in de balans van een *baten-lastendienst* met de activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) van de dienst.

Baten

De (op een staat van baten en *lasten* op te nemen) bedragen die worden beschouwd als voordelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

Baten-lastendienst

Een dienstonderdeel van een ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Deze grotere zelfstandigheid laat onverlet dat er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid en dat het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is.

Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording van het moederministerie. Ook voert een baten-lastendienst een eigen administratie, los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De term «baten-lastendienst» verwijst naar de boekhoudmethode die deze diensten hanteren, het *baten-lastenstelsel*.

Baten-lastenstelsel

Bij een stelsel van *baten* en *lasten* worden de opbrengsten en uitgaven voor een geleverde of ontvangen dienst verantwoord in het jaar waarin die dienst geleverd of ontvangen is. Deze methode verschilt van het *kasstelsel*, waarbij het moment van uitgeven of ontvangen bepalend is voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Bedrijfsvoering

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over (a) de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), (b) de totstandkoming van de beleidsinformatie, (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en (d) de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Begrotingshoofdstuk

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 26 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

Begrotingsartikel/Beleidsartikel

Ieder begrotingshoofdstuk kent twee soorten begrotingsartikelen: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. In de beleidsartikelen geeft de minister een toelichting op de door hem te realiseren beleidsresultaten. Een beleidsartikel bestaat uit een overkoepelende (algemene) doelstelling, en indien van toepassing één of meer *operationele doelstellingen*, met bijbehorende *prestatiegegevens*. Aan niet-beleidsartikelen worden *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten toegerekend die geen verband houden met het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Beleidsinformatie

Beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de gerealiseerde effecten als gevolg van het gevoerde beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

Bestuurskosten

Tot «bestuurskosten» worden gerekend: (a) de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt, en (b) de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt.⁴

Bezwaar

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. Zij kan ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. De Algemene Rekenkamer doet dit niet snel. Zij brengt de minister eerst op de hoogte van het voornemen om bezwaar te maken en overlegt met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

Bezwaaronderzoek

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

Budgetrecht

Recht van de Staten-Generaal om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen). Zie ook *autoriseren*. De Tweede Kamer heeft budgetrecht op artikelniveau. Een *begrotingsartikel* is de kleinste eenheid van een begrotingswet waarin de bedragen voor de aan te gane verplichtingen, te verrichten uitgaven en te innen ontvangsten zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan het door het recht van amendement een begrotingsartikel wijzigen.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht op hoofdstukniveau. Nadat de Tweede Kamer op de begrotingswetten (en daarmee de begrotingen) op artikel-

⁴ Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, 7 juni 2002.

niveau heeft goedgekeurd, kan de Eerste Kamer alleen de begrotingswet als geheel (het *begrotinghoofdstuk*) goedkeuren of verwerpen.

Comply or explain

«Pas toe of leg uit». In het departementale jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor uitgegeven middelen (comply). Sinds 2005 mag de minister afzien van het opnemen van concrete beleidsinformatie in zijn jaarverslag (motie-Douma c.s., 2005). Hij moet dan wel uitleggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen (explain).

Comptabiliteitswet 2001

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt de Algemene Rekenkamer onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

Controleerbaar

Het financieel beheer van een ministerie is controleerbaar als de beheershandelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

Controletoren

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheersprocessen), controle (verificatie) en (budgettair) toezicht binnen het Rijk.

Decharge

Goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingsuitvoering van de minister. Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de *slotwetten* goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: deze laatsten worden ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Departementale auditdienst (DAD)

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. Deze plaats, direct onder de secretaris-generaal van het betreffende ministerie, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Verder kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

Deugdelijke/ondeugdelijke weergave

De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie dient *deugdelijk* te zijn weergegeven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Tweede Kamer zich als gebruiker van die informatie een oordeel kan vormen over de uitkomsten.

Europese aanbestedingsregels

Regels voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De regels zijn gericht op een transparant aanbestedingsproces op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de *Comptabiliteitswet 2001*.

Financiële informatie

Financiële informatie betreft de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij (en voor zover van toepassing: de *baten*, *lasten*, *kapitaaluitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* in de samenvattende verantwoordingsstaat van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten* en de toelichting daarbij).

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk vormen tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die aansluit op de in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. De saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

Getrouwbeeldverklaring

Een verklaring waarin de accountant aangeeft of hij tot het oordeel is gekomen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de verslaggeving.

Indemniteitswet

Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen. In een indemniteitswet vraagt de minister de Tweede Kamer om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten, ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren.

Jaarverslag

Bij de rijksoverheid bestaat het jaarverslag uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van het departement en voor zover van toepassing de *baten*, *lasten*,

kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van de onder een ministerie vallende baten-lastendiensten;
(c) *bedrijfsvoeringsinformatie: het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).*

Kapitaaluitgaven/kapitaalontvangsten

Uitgaven respectievelijk ontvangsten in verband met investeringen en desinvesteringen in kapitaalgoederen, alsmede de financiering daarvan.

Kasstelsel

In een kasstelsel is het moment van uitgeven of ontvangen van het geld bepalend voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Lasten

De (op een staat van *baten* en lasten op te nemen) bedragen die worden beschouwd als nadelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

M&O-beleid

M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid is het geheel van maatregelen dat een minister neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van weten regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken.

Materieelbeheer

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Niet-financiële informatie

Zie *beleidsinformatie*.

Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

Onzeker (onzekerheden)

De Algemene Rekenkamer kwalificeert *financiële informatie* als «onzeker» wanneer zij door *onvolkomenheden* in het *financieel beheer* niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten *rechtmatig* zijn of *deugdelijk* zijn *weergegeven*.

Ordelijk

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

Operationele doelstelling

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

Overdrachtsuitgaven

Overdrachtsuitgaven zijn uitgaven aan personen of instellingen in de vorm van – onder andere – subsidies en (specifieke) uitkeringen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd.

Planning- & controlcyclus

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Prestatiegegevens zijn kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren waarmee de minister inzicht biedt in de door hem gerealiseerde beleidsresultaten. Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Programma-uitgaven

Programma-uitgaven zijn alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van zijn beleid, met uitzondering van de *apparatuur-uitgaven*.

Rechtmatigheid

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

Review

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*. Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen, beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

Risicoanalyses

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

Saldibalans

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het einde van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om posten als: vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

Single information single audit (sisa)

«Single information» houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Zij kunnen volstaan met hun reguliere jaarverslagen, met daarin een bijlage met de meest noodzakelijke informatie per specifieke uitkering.

«Single audit» betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

Specifieke uitkering

Uitkering van de rijksoverheid aan een andere overheid ten behoeve van het uitvoeren van bepaalde activiteiten of het realiseren van een specifiek doel.

Slotwet/slotwetmutaties

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

Taakstelling

Onder «taakstelling» verstaan we in dit rapport de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen voor de rijksdienst uit het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende.

Tolerantiegrenzen

Tolerantiegrenzen worden zowel door de ministers als door de Algemene Rekenkamer gehanteerd om te bepalen welke fouten en onzekerheden worden gerapporteerd in respectievelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen en in de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

Op voorstel van de minister van Financiën en met instemming van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer wordt in 2007 en 2008 een experiment uitgevoerd met verruimde tolerantiegrenzen. In ons rapport *Rijk verantwoord 2007* en op www.rekenkamer.nl staat een overzicht van de (aangepaste) tolerantiegrenzen.

Verslaggevingseisen

De presentatie van de informatie in het jaarverslag moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Verantwoordingsdag

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

Verantwoordingsstaat

In de verantwoordingsstaat in het jaarverslag worden per begrotingsartikel de gerealiseerde bedragen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten staan de baten, de lasten, het saldo van baten en lasten, de kapitaaluitgaven en de kapitaalontvangsten van de baten-lastendiensten die onder het ministerie vallen.

Verplichting

Een verplichting is een juridische verbintenis die (a) ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die (b) tot uitgaven leidt of kan leiden.

Voorschot

Onder een voorschot wordt verstaan (a) een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken; of (b) een vooruitbetaling van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2008). *Beroepspraktijkvorming in het mbo*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 368, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu

Algemene Rekenkamer (2007a). *Financiering onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs 1990–2007* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 007, nrs. 11–12. Den Haag: Sdu

Algemene Rekenkamer (2007b). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu

Algemene Rekenkamer (2007c). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu

Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Rapport «Tijd voor onderwijs»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 007, nr. 6. Den Haag: Sdu

Ministerie van Financiën (2006). *Regeling materieelbeheer museale voorwerpen*. Staatscourant 6 december 2006, nr. 238, pag. 11

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Cultuurnota 2005–2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2004, 28 989, nr. 10. Den Haag: Sdu

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007a). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2007 (wijziging samenhangend met de Voorjaarsnota.)* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 061 VIII, nr. 1–2. Den Haag: Sdu

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007b). *Toezegging RWT5-onderzoek AR betreffende verzelfstandigde rijksmusea*. Brief aan de Algemene Rekenkamer van de minister van OCW d.d. 5 juni 2007. DCE/07/17190