

Vergaderjaar 2000–2001

27 700

Financiële verantwoordingen over het jaar 2000

Nr. 18

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 2000 VAN HET
MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Inhoud

Samenvatting	2
1 Inleiding	5
2 Financieel beheer	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Accountantscontrole	7
2.3 Beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie	8
2.4 Automatisering	10
2.5 Financiële functie	12
2.6 Planning- en controlcyclus	13
2.7 Misbruik en oneigenlijk gebruik	14
2.8 Europese aanbestedingen	15
2.9 Specifieke uitkeringen	15
2.10 Informatie Beheer Groep	19
2.11 Conclusies over het financieel beheer	21
3 Overige beheersonderzoeken: materieelbeheer	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Bevindingen	22
3.3 Conclusies en aanbevelingen	23
3.4 Reactie minister	23
4 Financiële verantwoording	24
4.1 Oordeel over de financiële verantwoording	24
4.2 Rekening	24
4.3 Toelichting bij de rekening	25
4.4 Saldibalans met toelichting	27
4.5 Financiële verantwoording agentschappen	28
4.6 Beleidsprioriteiten	28
Bijlage Overzicht van geconstateerde tekortkomingen 2000 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	33

SAMENVATTING

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) is een ministerie met vooral overdrachtsverplichtingen, -uitgaven en -ontvangsten. De rekening over 2000 heeft totaal ruim f 47 miljard aan uitgaven en f 2,5 miljard aan ontvangsten. Het ministerie heeft twee agentschappen, namelijk de Centrale Financiën Instellingen en de Rijksarchiefdienst.

Ontwikkelingen

In vergelijking met het afgelopen jaar constateerde de Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van OCenW een vooruitgang in het financieel beheer van het ministerie. Zo zijn vorderingen gemaakt op de gebieden administratieve organisatie en de automatisering, terwijl het financieel beheer op de overige punten gelijk bleef. Wel constateerde de Rekenkamer nog een tekortkoming bij de beschrijving van de administratieve organisatie bij het agentschap Rijksarchiefdienst. Een punt van zorg is de onzekerheid omtrent de rechtmatigheid van een deel van de als specifieke uitkering in de departementale verantwoording opgenomen gelden.

Bij de Informatie Beheer Groep bleek dat de inhaalslag op de onderdelen administratieve organisatie, automatisering en misbruik en oneigenlijk gebruik vruchten begint af te werpen. Er zijn resultaten geboekt, danwel concrete verbeteractiviteiten benoemd. Dit neemt niet weg dat er nog diverse tekortkomingen zijn aan te wijzen, met name ten aanzien van de automatisering.

Aandachtspunten

Specifieke uitkeringen

Het door de minister met betrekking tot specifieke uitkeringen gevoerde financieel beheer is nog onvoldoende ordelijk. De Rekenkamer heeft onzekerheid over de rechtmatigheid bij de uitgaven voor Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en voor Onderwijs Allochtone Levende Talen (OALT) voor een bedrag van f 284 miljoen. Er is sprake van onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten bij de Ontvangsten primair onderwijs als gevolg van de stand van zaken bij de specifieke uitkering Schoolbegeleiding, aangezien de minister in 2000 niet tot terugvordering van in 1998 verstrekte uitkeringen is overgegaan.

Kengetallen

Er bestaan tekortkomingen op het punt van de volledigheid van de kengetallen. Een deel van de kengetallen uit de begroting komt niet terug in de verantwoording.

Beleidsprioriteiten

De minister bleek de door de Tweede Kamer gestelde vragen over de beleidsprioriteiten in de financiële verantwoording te hebben beantwoord. Indien de gevraagde informatie niet beschikbaar was, heeft de minister in dat geval niet getracht op een alternatieve manier inzicht te geven in de relatie tussen doelen, middelen en prestaties.

Conclusies

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 2000 van het Ministerie van OCenW. De Rekenkamer trof enkele fouten aan in de aangegane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten. De dubbele verantwoording van f 21 miljoen voor de huurkosten van musea rekende de Rekenkamer, net als vorig jaar, als fout aan in de reke-

ning. Er is sprake van onzekerheid omtrent de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen GOA en OALT in de departementale financiële verantwoording. Dit betreft het bedrag van f 284 miljoen. Er is verder sprake van onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten op het ontvangstenartikel 18.01 «Ontvangsten primair onderwijs», voor een bedrag van f 107,3 miljoen.

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, net als vorig jaar, meer aandacht als het gaat om de volledigheid van de daarin opgenomen kengetallen.

De Rekenkamer heeft zowel rechtstreeks als door beoordeling en gebruikmaking van de controles van de accountantsdienst onderzoek verricht naar diverse onderdelen van het financieel beheer. Zij is van mening dat zich ten opzichte van vorig jaar een vooruitgang in het financieel beheer heeft voorgedaan.

De afbeelding voorafgaand aan de samenvatting geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de ijkpunten zowel over 2000 als over 1999.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 2000 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.

Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft in dit rapport diverse aanbevelingen opgenomen. Het betreft de volgende:

- het plan van aanpak van de Rijksarchiefdienst om de administratieve organisatie op orde te brengen dient op korte termijn aangevuld te worden met tijdpaden;
- voor de specifieke uitkeringen GOA en OALT dient het ministerie een toezichtsbeleid te ontwikkelen, waarin onder meer eisen voor verantwoordings- en controle-informatie alsmede een sanctiebeleid worden uitgewerkt. Ook dient het ministerie ter zake controleprotocollen op te stellen waar die er nog niet zijn en dient het departement toe te zien op de naleving van de specifieke voorschriften door scholen en gemeenten, onder meer door reviews door de accountantsdienst en in te grijpen waar dat nodig is. Tot slot dient de minister in het vervolg in de toelichting bij de financiële verantwoording over het toezicht verantwoording af te leggen;
- de Informatie Beheer Groep dient de in gang gezette verbeteracties voor het opheffen van de tekortkomingen in de automatisering met kracht door te zetten, waarbij daadwerkelijke implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) aandacht verdient;
- het ministerie dient aandacht te schenken aan het toezicht op het materieelbeheer en aan de opname van het beheer van materiële activa in de planning en controlcyclus;
- het ministerie dient meer aandacht te besteden aan de volledigheid van de kengetallen. De kengetallen uit de begroting dienen terug te komen in de verantwoording;
- voor de beleidsprioriteiten zou de minister, naast het beantwoorden van de vragen van de Tweede Kamer, zelf initiatieven dienen te nemen om de relatie tussen doelen, middelen en prestaties inzichtelijk te maken. Het in samenhang presenteren van informatie werkt hierbij verhelderend.

Reactie minister en nawoord Rekenkamer

In zijn reactie ging de minister in het bijzonder in op de door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen. In de betreffende paragrafen van dit rapport wordt hier verder op ingegaan. Zo gaf hij ten aanzien van de specifieke uitkeringen aan het eens te zijn met de aanbevelingen en deze over te zullen nemen. Wel vond de minister dat het te ver gaat, dat de rechtmatigheid van de besteding van alle gemeenten waar hij de verantwoording niet van heeft opgevraagd, voor 100% onzeker worden verklaard. Een deelwaarneming achtte hij een aanvaardbare methode van informatieverzamelen. Het uitgangspunt van de Rekenkamer is dat de minister alle informatie moet hebben om een onderbouwde beslissing te nemen over al dan niet terugvorderen.

De minister gaf ten aanzien van de IB-groep aan erop toe te zullen zien dat de in gang gezette verbeteracties met kracht zullen worden voortgezet. De minister was het met de Rekenkamer eens dat kengetallen uit de begroting terug dienen te komen in de financiële verantwoording. Hij gaf aan dat wel degelijk invulling is gegeven aan de toezegging van vorig jaar om helderder geformuleerde kengetallen te ontwikkelen. De minister gaf aan dat in het kader van VBTB de samenhang van de gepresenteerde informatie, wat betreft de relatie tussen doelen, middelen en prestaties verder zal toenemen. De Rekenkamer vindt het jammer dat de minister niet aangeeft hoe hij de samenhang van de gepresenteerde informatie verder zal vergroten.

Reactie IB-groep

De hoofddirecteur van de IB-groep, mede namens de Raad van Toezicht, onderschreef de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer. De verbeteractiviteiten zullen verder worden doorgezet. Hierbij heeft het onderdeel automatisering en met name de aspecten uit het VIR de bijzondere aandacht.

Over een en ander zijn ook nadere afspraken gemaakt met het departement van OCenW.

1 INLEIDING

Dit rapport bij de financiële verantwoording bevat de belangrijkste resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over 2000 dat de Rekenkamer op grond van artikel 51 van de Comptabiliteitswet heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW). De Rekenkamer heeft over dit onderzoek gecorrespondeerd met de minister van OCenW en de reactie van de minister is in dit rapport verwerkt. Overeenkomstig met de Comptabiliteitswet (artikel 68, eerste lid) wordt dit rapport uitgebracht aan de Staten-Generaal alsmede aan de betrokken minister. Het ministerie van OCenW is een ministerie met vooral overdrachtsverplichtingen, -uitgaven en -ontvangsten. De rekening over 2000 heeft totaal ruim f 47 miljard aan uitgaven en f 2,5 miljard aan ontvangsten. Het ministerie heeft twee agentschappen, namelijk de Centrale Financiën Instellingen (Cfi) en de Rijksarchiefdienst (RAD).

Dit rapport bestaat uit 4 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 betreft de rapportering over de ijkpunten van het financieel beheer. In dit hoofdstuk zijn verder twee eigen onderzoeken opgenomen, te weten een onderzoek naar specifieke uitkeringen en een vervolgonderzoek naar het financieel beheer bij de Informatie Beheer Groep (IB-groep). Hoofdstuk 3 vermeldt de bevindingen van het onderzoek materieel beheer. In hoofdstuk 4 rapporteert de Rekenkamer over het onderzoek naar de financiële verantwoording. Het rapport sluit af met de bijlage met de over 2000 geconstateerde tekortkomingen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Inleiding

Ijapunten

Voor een uniforme en consistente beoordeling van het financieel beheer, hanteert de Rekenkamer «ijapunten». Om tot een totaaloordeel over de hoofdlijnen van het financieel beheer te kunnen komen, streeft de Rekenkamer ernaar uiteindelijk alle door haar geïdentificeerde dertien ijapunten te beoordelen. In het rechtmatigheidsonderzoek over 2000 is rijksbreed gekeken naar de volgende zes ijapunten:

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

Het ijapunt planning- en controlcyclus is dit jaar verkennend onderzocht. De Rekenkamer geeft daarom dit jaar nog geen oordeel; er wordt alleen een beschrijving gegeven van de stand van zaken.

Het onderzoek naar het ijapunt informatievoorziening en kengetallen is tot op heden voornamelijk gericht op de kengetallen in de verantwoording. De uitkomsten van dit ijapunt zijn daarom opgenomen in paragraaf 4.3 Toelichting bij de rekening.

De Rekenkamer verricht niet alleen rijksbreed onderzoek naar het financieel beheer, maar maakt ook gebruik van de rapportages van de departementale accountantsdiensten. Bovendien voert zij departementspecifiek onderzoek, te weten een onderzoek naar specifieke uitkeringen. Daarnaast heeft zij een vervolgonderzoek naar het financieel beheer bij de IB-Groep gedaan.

Oordelen

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;
 - betrekking hebben op kritische processen;
 - wijdverbreid zijn binnen het ministerie;
 - tot aanzienlijke risico's voor de rechtmatigheid van zeer grote bedragen kunnen leiden of hebben geleid; of
 - die voor de Rekenkamer aanleiding zijn geweest om bezwaaronderzoek in te stellen of bezwaar te maken.

2.2 Accountantscontrole

2.2.1 Accountantscontrole financiële verantwoording

Inleiding

Om vast te stellen of de Rekenkamer gebruik kan maken van de door de departementale accountantsdienst (AD) verrichte werkzaamheden, voert zij een review uit. Bij de beoordeling van de controle op de toelichting van de rekening heeft de Rekenkamer in het bijzonder aandacht besteed aan de controle van de kengetallen.

Bevindingen

De AD heeft een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van het ministerie van OCenW over het begrotingsjaar 2000 afgegeven.

De Rekenkamer heeft een review uitgevoerd op de plannings-, uitvoerings- en afsluitingsfase van de controle door de AD bij Cfi en de IB-Groep en ten aanzien van EU-aanbestedingen.

De Rekenkamer constateert dat de AD de in de toelichting opgenomen kengetallen in zijn controle heeft betrokken. De Rekenkamer is van mening dat de controleaanpak met betrekking tot de kengetallen door de AD voldoende is uitgewerkt. Wat betreft het gebruik van gegevens van derden bij kengetallen, acht de AD de beleidsdirectie verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid hiervan. De AD rekent het tot zijn taak om na te gaan of de directie hier voldoende aandacht voor heeft bij het proces van totstandkoming van de gegevens.

Oordeel accountantscontrole financiële verantwoording

De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle een voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 2000 van het ministerie van OCenW. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De controle van de kengetallen vertoonde geen noemenswaardige tekortkomingen.

2.2.2 Accountantscontrole financieel beheer

Inleiding

Tot de algemene controletaak van de AD behoort mede de controle van het financieel beheer. De Rekenkamer heeft in het rechtmatigheidsonderzoek 2000 een inventariserend onderzoek verricht naar dit onderdeel van de accountantscontrole. De Rekenkamer streeft er naar om, op termijn, de AD-controle van het financieel beheer als basis te kunnen hanteren voor haar oordeelsvorming over het financieel beheer en wellicht over de bedrijfsvoering.

Bevindingen

Uit het inventariserend onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de AD bij de controle van het financieel beheer aandacht besteedt aan onder meer de volgende onderwerpen:

- interne organisatie;
- administratieve organisatie en interne controle;
- materieelbeheer;
- EU-aanbestedingen;
- EDP-controle.

De AD beschouwt het financieel beheer als afzonderlijk controle-object binnen de controle op de bedrijfsvoeringsprocessen. Naast financieel beheer vallen ook materieelbeheer en beleidsprocessen onder de bedrijfsvoeringsprocessen. Het geheel aan bedrijfsvoeringsprocessen wordt beoordeeld aan de hand van specifieke controleprogramma's Bedrijfsvoering, die zijn opgebouwd volgens de aandachtspunten:

- wettelijk subsidiebeheer en uitkeringsbeheer;
- overig subsidiebeheer (onder meer totstandkoming projectsubsidies);
- verplichtingenbeheer;
- betalingenbeheer (prestatieverklaringen en facturen bij transactie-uitgaven, betaalbaarstelling, kasbeheer);
- vorderingen- en rechtenbeheer (instellen en afhandelen van vorderingen, procedures m.b.t. Europese subsidies);
- personeelskostenbeheer.

De AD voert haar onderzoek uit op het niveau van de directie of indien relevant directie-onderdeel dan wel bedrijfsproces. In de rapporten van bevindingen per directie wordt het totaaloordeel gegeven per onderzoekscriterium. Daarnaast worden bevindingen die minder zwaar worden geteld, maar niettemin tot aanbevelingen leiden, opgenomen in een adviesbrief. De belangrijkste bevindingen worden opgenomen in het Rapport over de financiële verantwoording 2000. In het Rapport over de financiële verantwoording 2000 over 2000 staat het oordeel van de AD over het financieel beheer van het ministerie. De strekking van het oordeel is dat de onderdelen van het financieel beheer die onderzocht zijn in het algemeen voldoen aan de eisen.

De Rekenkamer heeft voor het melden van tekortkomingen en positieve bevindingen inzake het financieel beheer in het verantwoordingsjaar 2000 gebruik gemaakt van de resultaten van de accountantscontrole.

2.3 Beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie

2.3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft evenals voorgaande jaren onderzoek gedaan naar de beschrijving en naar de onderhoudsorganisatie van de AO. Een actuele beschrijving van de 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 personeelsbeheer. Als waarborg voor een volledige en actuele beschrijving van de AO is een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk.

2.3.2 Bevindingen

Beschrijving AO

Van de dertig organisatieonderdelen, die onder de departementale regeling voor het onderhoud aan de AO vallen, was er bij drie sprake van een achterstand in het onderhoud: Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ), RAD en Cfi.

De achterstand in de beschrijvingen van de RDMZ is niet van doorslaggevend belang; zij kunnen worden aangepakt bij de reguliere jaarlijkse onderhoudsronde. Bij de Cfi heeft de AD geconstateerd dat niet alle produktgroepen de nog resterende processen hebben beschreven. Daarbij is wel belangrijke vooruitgang geboekt. De beschrijving van de resterende processen moet in 2001 zijn afgerond. Hieronder wordt specifiek ingegaan op de achterstand bij de RAD.

Opzet onderhoudsorganisatie departement

Op centraal niveau beschikt het ministerie van OCenW over een geautoriseerde en dwingend voorgeschreven regeling voor het onderhoud aan de AO. De opzet van het onderhoud geeft in principe goede waarborgen dat de AO actueel is.

In 2000 is een aantal veranderingen doorgevoerd in de opzet van het onderhoud. Een verandering is dat directies en diensten niet meer verplicht zijn jaarlijks plannen van aanpak in te dienen. Daarnaast is vastgelegd dat een directie bij een eventuele reorganisatie voortaan vooraf aan de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) dient aan te geven hoe zij tijdens het reorganisatieproces de continuïteit en de integriteit van de AO zal waarborgen.

Werking onderhoudsorganisatie

De werking van de onderhoudsorganisatie is beoordeeld door in het beleid of de organisatie voor drie wijzigingen na te gaan of deze zijn verwerkt in de AO. Het bleek dat één van de gekozen wijzigingen niet in de AO was verwerkt. De onderhoudsorganisatie van de betrokken directie voldeed in opzet echter aan de eisen. Bovendien bleken in de praktijk veel verbeteringen (met name aangebracht door de AD) daadwerkelijk te zijn verwerkt. De Rekenkamer ziet dan ook geen reden de werking van de onderhoudsorganisatie ter discussie te stellen.

Administratieve organisatie RAD

Sinds 1999 is de RAD bezig met een omvangrijke reorganisatie. Het onderhoud van de AO werd uitgesteld als gevolg waarvan de beschrijvingen tekortkomingen vertonen ten aanzien van de volledigheid en actualiteit. In het RFV 1999 beval de Rekenkamer aan de beschrijving van het onderhoud van de AO niet langer uit te stellen. Dit gold met name voor de kritische processen. De minister gaf in zijn reactie aan dat door de RAD een actieplan zou worden ontwikkeld dat naar verwachting in het najaar 2000 klaar zou zijn. In februari 2001 verscheen dit actieplan van de RAD, dat in overleg met de AD en FEZ tot stand is gekomen. Tegen de achtergrond van veranderingen bij de RAD schetst het actieplan de voorgenomen verbeteracties.

Voor het Beleidsbureau van de RAD wordt aangegeven welke processen er moeten worden beschreven. Dit betreft allereerst de planning- en controlcyclus. Het Beleidsbureau voert de planning- en controlcyclus uit voor zowel de Rijksarchieven als de Regionale Historische Centra en de Archiefinspectie. Daarnaast zullen beschreven worden de kredietverstrekking, aspecten rond vermogensvorming en tot slot de budgettering en het financieel beheer van de Archiefinspectie en het Beleidsbureau. In mei 2001 zal hiermee worden begonnen. In het plan wordt geen doorlooptijd vermeld.

In de periode maart-mei 2001 zal de AD bij de Rijksarchieven een onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van de bestaande AO-beschrijvingen. Op basis hiervan zal per archief een actieplan gemaakt voor het beschrijven of actualiseren van de AO. Een doorlooptijd noemt het plan niet.

2.3.3 Conclusie en aanbeveling

Bij haar onderzoek naar de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de AO van het ministerie constateerde de Rekenkamer geen noemenswaardige tekortkomingen meer.

De beschrijving van de AO is in vergelijking met vorig jaar verbeterd. In 1999 beschikten zes organisatie of onderdelen die onder de departementale regeling voor het onderhoud vallen niet over een actueel handboek. In 2000 was dat nog maar bij 3 organisaties het geval.

Wel constateerde de Rekenkamer nog een tekortkoming bij de beschrijving van de AO bij de RAD. Deze tekortkoming rekende zij niet toe aan het ministerie, maar aan het agentschap zelf.

Uit het actieplan van de RAD valt op te maken welke concrete activiteiten in gang gezet worden om de AO op orde te brengen. In het plan van aanpak wordt echter geen indicatie van de doorlooptijden gegeven. De Rekenkamer beveelt aan het plan van aanpak op korte termijn aan te vullen met tijdpaden.

2.3.4 Reactie minister en nawoord

De minister vroeg zich af waarom de tekortkoming bij de beschrijving van de AO bij het agentschap RAD apart wordt toegerekend aan het agentschap, omdat de RAD onderdeel uitmaakt van het Ministerie van OCenW. Voor het agentschap Cfi neemt de Rekenkamer ook geen aparte vermelding op. De minister meldde in zijn reactie verder dat de RAD inmiddels heeft aangegeven dat het beschrijvingstraject voor het Beleidsbureau in oktober 2001 zal zijn afgerond. Het tijdspad voor het actualiseren van de AO's in de archieven (voor de meest kritische processen) is afhankelijk van de inventarisatie die de AD gaat houden, maar voor het eind van het jaar 2001 zal de AO voor de resterende rijksarchieven geactualiseerd zijn.

De Rekenkamer besteedt afzonderlijk aandacht aan agentschappen bij de ministeries. Daarom heeft zij de tekortkoming bij de beschrijving van de AO van de RAD apart vermeld. Bij de Cfi hebben voldoende verbeteringen plaatsgevonden in vergelijking met vorig jaar. Door het apart vermelden van de tekortkoming bij de RAD wordt inzichtelijk dat er voor het departement sprake is van verbeteringen in vergelijking met vorig jaar. De Rekenkamer is overigens verheugd dat de minister een einddatum noemt ter aanvulling op het actieplan van de RAD.

2.4 Automatisering

2.4.1 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 onderzocht de uitvoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR). Daarnaast onderzocht zij de organisatie van de automatisering en het functioneren van begrotingsadministratiesystemen, personeelsinformatiesystemen en in mindere mate voorraadadministratiesystemen.

Het onderzoek naar de organisatie van de automatisering en de informatiebeveiliging betrof het Bestuursdepartement, het agentschap Cfi en de IB-Groep. De IB-Groep maakt geen deel uit van het ministerie, daarom zijn de bevindingen over de IB-Groep niet meegewogen in de oordeelsvorming over het ministerie. Rapportage van deze bevindingen vindt plaats in samenhang met de overige bevindingen aangaande het financieel beheer van de IB-Groep (zie paragraaf 2.10).

2.4.2 Bevindingen

Informatiebeveiliging

De Rekenkamer hanteerde voor informatiebeveiliging de volgende normen:

- De afhankelijkheids- en kwetsbaarheidanalyses voor vitale systemen dienen gereed te zijn;
- Er dient een beveiligingsplan aanwezig te zijn;
- De informatiebeveiliging dient te zijn getest.

Het Bestuursdepartement en Cfi voldeden aan deze normen. Dit laat onverlet dat op een aantal punten verbetering mogelijk is (opnieuw vaststellen Beleidsdocument en taakverdeling binnen de Bestuursraad). Deze punten hebben echter reeds de aandacht van het departement. Verder hebben zowel het Bestuursdepartement als Cfi in 2000 een start gemaakt met de actualisering van de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidanalyses en de beveiligingsplannen. De Rekenkamer beschouwt dit als een positieve ontwikkeling.

Bij een aantal kleinere departementsonderdelen was het opstellen van afhankelijkheids- en kwetsbaarheidanalyses (voor niet-vitale systemen) en daarop gebaseerde beveiligingsplannen eind 2000 nog niet voltooid of waren deze analyses onvoldoende actueel. Naar verwachting zullen deze departementsonderdelen hierover in het voorjaar van 2001 kunnen beschikken.

De Rekenkamer stelde verder vast dat zowel bij het bestuursdepartement als bij Cfi het uitdragen van het informatiebeveiligingsbeleid door het lijnmanagement een punt van aandacht vormde.

Organisatie van de automatisering

Bij het Bestuursdepartement en bij Cfi heeft de Rekenkamer voor het jaar 2000 geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd in de organisatie van de automatisering. Wel is de Rekenkamer van mening dat het wijzigingsbeheer voor de cliënt-serveromgeving van Cfi een punt van aandacht vormt. De hiervoor opgestelde procedures zijn in opzet toereikend, maar worden in de praktijk niet volledig en tijdig nageleefd.

Begrotingsinformatiesystemen

Het ministerie van OCenW maakt gebruik van het geautomatiseerde begrotingssysteem Gefis (Geïntegreerd Financieel Systeem). Het onderzoek van de Rekenkamer naar het beheer rond Gefis bracht geen noemenswaardige tekortkomingen aan het licht.

Het ministerie werkt aan een vereenvoudiging van de hoofdadministratie en een gedeeltelijke decentralisatie van taken en bevoegdheden rond de inrichting van financiële administraties. Ter vermijding van risico's bij de omschakeling naar de euro is besloten de huidige versie van Gefis euro-proof te maken. In 2004 zal Gefis worden vervangen. Daarop vooruitlopend zijn enkele onderdelen van Gefis (de hoofdboekhouding en apparaatskosten bestuursdepartement) per 1 januari 2001 vervangen door het systeem SAP.

Personeelsinformatiesystemen

Het ministerie van OCenW maakt gebruik van het personeelsinformatiesysteem PeRCC. Via dit systeem levert het departement mutaties aan voor de verwerking in het salarissysteem (IPA). De Rekenkamer constateerde geen tekortkomingen rond het personeelsinformatiesysteem.

Ten opzichte van 1999 viel een positieve ontwikkeling waar te nemen. Er is een begin gemaakt met de actualisatie van de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidanalyses en er is een nieuwe beschrijving van de procedures rondom het systeem opgeleverd.

Vorraadadministratiesystemen

De Rekenkamer deed onderzoek naar de registratie van vaste en draagbare automatiseringsapparatuur. Het beheer van dit registratiesysteem is uitbesteed aan Roccade (Triade) en daarom niet beoordeeld. De beschik-

baarheid van informatie op basis van het systeem is geregeld in een service level agreement. De Rekenkamer constateerde dat de volledigheid van de registratie in 2000 is toegenomen. Wel biedt het systeem nog geen inzicht in de feitelijke aanwezigheid van de apparatuur. Dit is een gevolg van de wijze waarop de directies invulling geven aan het materieel beheer, daarom is dit niet meegewogen bij de oordeelsvorming over het ijkpunt automatisering. Een verdere beschrijving van het materieel beheer wordt gegeven in paragraaf 3.1.

2.4.3 Conclusies

Het ministerie van OCenW voldeed aan de door de Rekenkamer gehanteerde norm voor informatiebeveiliging. Voor de vitale systemen waren afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses en beveiligingsplannen beschikbaar. Ook de organisatie van de automatisering, het begrotings- en het personeelsinformatiesysteem vertoonden geen noemenswaardige tekortkomingen.

Het ministerie heeft in 2000 vooruitgang geboekt bij het opstellen van afhankelijkheids- en kwetsbaarheidanalyses voor niet-vitale systemen.

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. Zij heeft dit jaar bijzondere aandacht geschonken aan de rol van het audit comité.

2.5.2 Bevindingen

Audit comité

Aan het audit comité nemen deel: de leden van de bestuursraad, vertegenwoordigers van de directie FEZ, van de AD, van Cfi, van de directie Relatiemanagement Zelfstandige Organisaties en van de IB-groep. De beleidsdirecties nemen deel op uitnodiging.

Het audit comité is betrokken bij het oplossen van tekortkomingen in het financieel beheer: er worden voortgangsrapportages opgesteld door FEZ op basis van informatie van de AD en de beleidsdirecties. Het audit comité stelt geen rapportages vast, maar volgt wel de ontwikkeling van de uitvoering van aanbevelingen en plannen. Langdurige tekortkomingen worden afzonderlijk voor het voetlicht gebracht.

De positie, werkwijze en samenstelling van het audit comité is de afgelopen jaren versterkt en verbeterd. Het audit comité besteedt meer aandacht aan de interne bedrijfsvoering. Verder neemt sinds vorig jaar de voltallige bestuursraad deel aan het audit comité. Op deze wijze ontstaat er meer aandacht binnen de bestuursraad voor de bedrijfsvoering van het ministerie van OCenW.

2.5.3 Conclusie

De financiële functie van het Ministerie van OCenW vertoonde geen noemenswaardige tekortkomingen.

Er hebben zich het afgelopen jaar op het Ministerie van OCenW geen belangrijke ontwikkelingen voorgedaan die van invloed waren op de financiële functie.

2.6 Planning- en controlcyclus

2.6.1 Inleiding

In het algemeen deel van de bundel rechtmatigheidsonderzoek 1999 gaf de Rekenkamer aan dat zij in het rechtmatigheidsonderzoek 2000 aandacht wil besteden aan de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Daartoe is tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 2000 een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen binnen de ministeries. In de meeste gevallen heeft deze sturing en beheersing vorm en inhoud gekregen door middel van een planning- en controlcyclus. Hierin staan doelstellingen en de daarbij behorende activiteiten geformuleerd en vervolgens worden de uitkomsten vergeleken met de doelstellingen, waarna eventueel bijsturing plaatsvindt.

Binnen een ministerie kunnen op verschillende niveaus meerdere, met elkaar samenhangende planning- en controlcycli functioneren. Dit verkennende onderzoek is met name gericht op de planning- en controlcyclus zoals die wordt uitgevoerd op het niveau ter ondersteuning van de departementale leiding (minister en DG/bestuursraad).

2.6.2 Stand van zaken

Het Ministerie van OCenW heeft als besturingsfilosofie een combinatie van het SG/DG-model en het Bestuursraadmodel. De secretaris-generaal (SG) en de directeuren-generaal (DG's) vormen samen de Bestuursraad. De Bestuursraad heeft geen collectieve verantwoordelijkheid, maar wel een integrerende verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de leden van de Bestuursraad zorgdragen voor integratie van beleid en algemene kaders-telling en strategie van beleid, beheer en uitvoering. Daarnaast hebben de SG en de DG's hun eigen verantwoordelijkheid voor de resultaten van de onder hen ressorterende directies.

De besturingsfilosofie wordt als volgt ondersteund door een planning- en controlcyclus. Elke directie heeft haar eigen planning- en controlcyclus en wordt daarbij ondersteund door de stafdirecties. Op het niveau van de Bestuursraad worden de kaders en prioriteiten gesteld, vindt integratie plaats en wordt verantwoording afgelegd.

In het kader van de VBTB-ontwikkeling is het Platform Bedrijfsvoering en Toezicht opgericht. Het Platform tracht alle bedrijfsvoeringsaspecten in de plannings- en controlcyclus te integreren, deze betreffen: personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting. Deze integratie moet resulteren in een verbeterde beleidsvorming en verantwoording die voldoet aan de VBTB-eisen en het mogelijk maakt om te komen tot een bedrijfsvoeringsmededeling.

Bij de bedrijfsvoering op het ministerie en haar directies speelt het ATC-project (Accountability, Toezicht en Controle) een belangrijke rol. Het project dat dit jaar wordt beëindigd had tot doel kaders te geven voor een nieuwe besturings- en beheersingsfilosofie ten aanzien van de organisaties in het veld (onderwijs-, onderzoek- en cultuurinstellingen) en de ontwikkeling van een bijpassend instrumentarium.

Bij de planning- en controlcyclus ter ondersteuning van de ambtelijke leiding zijn de volgende actoren betrokken: FEZ voor de begrotingscyclus,

directie Wetgeving en Juridische Zaken voor de wetgevingsplanning, directie Bestuursondersteuning en Advies, de directie Personeel en Organisatie en de Bestuursraad voor de beleidscyclus en met name het verantwoordingsdeel.

De planning- en controlcyclus bestaat op het ministerie van OCenW uit een aantal deelcycli, cycli voor begroting, beleid en (overige) bedrijfsvoering. Deze cycli beslaan het tijdvak van een jaar ofschoon de beleidscyclus nu gestuurd worden door een meerjarig plan.

De begrotingscyclus is uitgebreid gereguleerd via de jaarlijks door FEZ op te stellen handleiding financiële bedrijfsvoering. Volgens het vademecum van het ministerie beschikt het bestuursdepartement over een intern besturingsinstrumentarium voor de planning en sturing van de beleidscyclus en de interne organisatie. De instrumenten zouden inzicht geven in de voortgang van beleids- en wetgevingsprojecten, de begrotingsuitvoering en de activiteiten van de directies. Er worden zes instrumenten onderscheiden:

- Meerjarige Beleidsnotities per directie, zoals het HOOP (voor het hoger onderwijs) en Koers BVE;
- Apparaatsbrief;
- Directieplan;
- Managementreview;
- Intern begrotingsrapport;
- Wetgevingsrapportage.

Het ministerie werkt aan een vernieuwing van de managementreviewcyclus. Tot voor kort legden de directies jaarlijks verantwoording af aan de SG en de DG's in managementreviewgesprekken. In 2000 hebben die gesprekken niet plaatsgevonden. In 2001 zullen onder regie van de Bestuursraad managementreviewgesprekken nieuwe stijl worden gevoerd. In de reviewgesprekken nieuwe stijl zullen uitdrukkelijker dan voorheen, de inrichting van de organisatie, de bedrijfsprocessen en het personeelsbeleid van de directie aan de orde komen. De uitkomsten van het managementreviewgesprek koppelt de DG na afloop ook weer terug naar de Bestuursraad.

Het Ministerie van OCenW acht zichzelf in control, aangezien er voldoende sturingsinstrumenten in gebruik zijn. Het ministerie geeft aan dat er nog verder gewerkt moet worden aan het leggen van verbanden tussen de instrumenten en het transparant maken van het stelsel als geheel.

2.7 Misbruik en oneigenlijk gebruik

2.7.1 Inleiding en bevindingen

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 misbruik en oneigenlijk gebruik. Net als vorig jaar is er door de AD, als gevolg van onzekerheden omtrent de juistheid van de door derden verstrekte gegevens, onzekerheid over de toelagen voor studenten voor wat betreft het aspect uitwonendheid (circa f 1011 mln) en inkomen van aanvragen of partner (circa f 485 mln) en de bekostiging van het basisonderwijs voor wat betreft de leerlinggewichten (circa f 475 miljoen). Voor het aspect uitwonendheid worden door aanpassing van regelgeving condities gecreëerd om het risico te verkleinen. Zo wordt het mogelijk vanaf het schooljaar 2002–2003 adresgegevens uit te wisselen met de Gemeentelijke Basisadministratie.

2.7.2 Conclusie

Voor de grootste MenO-gevoelige post van het ministerie, het uitwonendenaspect van de toelagen voor studenten, worden door aanpassing van regelgeving condities gecreëerd om het MenO-risico te verkleinen.

2.7.3 Reactie minister en nawoord Rekenkamer

De minister vroeg zich af waarom in het MenO-beleid voor studie-financiering nog een tekortkoming wordt aangemerkt, terwijl er voldoende maatregelen in gang gezet zijn om deze op te heffen. De Rekenkamer is het ermee eens dat er door de aanpassing van regelgeving in de toekomst condities zullen worden gecreëerd om het MenO-risico te verkleinen, maar stelt vast dat er eind 2000 nog een tekortkoming was.

2.8 Europese aanbestedingen

2.8.1 Inleiding en bevindingen

De directie Facilitair Bedrijf (FacB) ondersteunt de directies bij het Europees aanbesteden. FacB ziet toe op vooraankondiging, aankondiging en melding achteraf.

In het Rapport over de financiële verantwoording 2000 van de AD wordt melding gemaakt van een departementaal platform «Europees aanbesteden». Dit heeft tot doel het interne draagvlak voor het Europees aanbesteden te vergroten. Er zijn begin 2001 raamcontracten van kracht geworden voor enkele categorieën opdrachten. De AD heeft de controle op de Europese aanbestedingen in 2000 uitgebreid.

2.8.2 Conclusie

Het ministerie heeft diverse maatregelen genomen om de aandacht voor Europees aanbesteden te vergroten.

2.9 Specifieke uitkeringen

2.9.1 Inleiding

In het Handboek Controle DAD staat dat, indien een departement ten laste van de begroting gelden overdraagt aan een andere huishouding en deze de gelden op een voorgeschreven wijze dient te besteden, het departement noodzakelijkerwijs een toezichhoudende taak ten opzichte van de andere huishouding verkrijgt. Verantwoordings- en controle-informatie dienen dan antwoord te geven op de vraag of de ter beschikking gestelde gelden rechtmatig zijn besteed. De Rekenkamer stelt daarbij als eis dat de aangereikte informatie van een zodanige kwaliteit is dat de minister een onderbouwde beslissing kan nemen over al dan niet terugvorderen. In het rapport «Bestrijding van onderwijsachterstanden» (januari 2001, Kamerstuk 27 020, nr 22) concludeerde de Rekenkamer dat er door gebrekkig toezicht vanuit het Ministerie van OCenW onvoldoende zicht was op de rechtmatige besteding van de middelen die in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid aan gemeenten en scholen worden verstrekt. In dat rapport beval de Rekenkamer de minister van OCenW aan in de toelichting bij de financiële verantwoording aan te geven hoe het toezicht op de rechtmatige besteding van de gelden zal gaan plaatsvinden. Bovendien moet hij aangeven tot welke bevindingen en acties dat toezicht leidt. De bevindingen uit het onderzoek waren voor de Rekenkamer aanleiding om na te gaan:

- of de getrokken conclusies ook voor andere uitkeringen golden;
- welke consequenties de bevindingen moesten hebben voor het oordeel van de Rekenkamer over het door de minister van OCenW gevoerde financiële beheer en de verantwoording daarover; en
- of en hoe de minister van OCenW in de toelichting bij de financiële verantwoording van zijn departement heeft aangegeven hoe hij gestalte geeft aan het toezicht op de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen aan gemeenten.

2.9.2 Bevindingen

Stand van zaken

Het ministerie verstrekt jaarlijks een tiental specifieke uitkeringen aan gemeenten voor onder andere het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA), onderwijs in allochtone levende talen (OALT), voor- en vroegschoolse educatie (VVE), schoolbegeleiding, inburgering en educatie. Zie overzicht I.

Overzicht 1

Toekenningen aan gemeenten in 2000 (in miljoenen gulden)

Artikel	Omschrijving	Verplicht	Uitgaven
18.01	GOA	203,6	99,8
18.01	OALT	140,0	137,2
18.01.	VVE	230,9	73,4
18.01	Exceptionele toename asielzoekers	15,7	20,2
18.01	Onderwijsonderst. zieke leerlingen	11,4	10,8
18.01	Onderwijskansen	82,0	41,5
18.03	Schoolbegeleiding	121,5	114,9
18.05	Minderhedenbeleid GOA/OALT	2,9	2,9
20.01	Inburgering	208,3	199,5
20.01	Educatie	460,3	440,7
Totaal		1 476,6	1 240,9

De wijze waarop gemeenten verantwoording moeten afleggen over de rechtmatige besteding is per specifieke uitkering verschillend. Voor de specifieke uitkeringen inburgering, educatie en VVE zijn er duidelijke voorschriften voor verantwoording, accountantsverklaring en een controleprotocol.

Voor de GOA- en OALT-gelden is bepaald dat de minister kan terugvorderen indien uit een gemeentelijke verantwoording niet blijkt dat de uitkering is besteed in overeenstemming met de wettelijke bepalingen. Hoewel de minister zijn informatiebehoefte niet expliciet geformuleerd heeft, impliceert de omschreven verantwoordelijkheid volgens de Rekenkamer dat de minister informatie moet verzamelen over de rechtmatigheid van de besteding van de gelden. De Rekenkamer stelt daarbij als eis dat de aangereikte informatie van een zodanige kwaliteit is dat de minister een beredeneerde beslissing kan nemen over al dan niet terugvorderen.

Het ministerie benaderde in oktober 2000 de gemeenten die zowel GOA- als OALT-gelden ontvangen, voor het verstrekken van verantwoordingsinformatie over 1999. Voor wat betreft de gelden die verstrekt zijn aan gemeenten die niet benaderd zijn, is sprake van onzekerheid over de rechtmatigheid van de in de departementale verantwoording opgenomen gelden, omdat er geen gegevens bekend zijn bij het ministerie.

Van de benaderde gemeenten bleek 84% geen of ontoereikende informatie te verstrekken over de rechtmatigheid van de bestedingen: 34% van de gemeenten reageerden in het geheel niet, terwijl van 50% van de gemeenten de geleverde informatie ontoereikend was. De verantwoor-

dingen van 16% van de gemeenten voldeden aan de eisen. Aan deze gemeenten is een bedrag verstrekt van f 20,6 miljoen voor GOA en OALT gezamenlijk. De Rekenkamer heeft onzekerheid omtrent de rechtmatigheid van de resterende uitgaven voor GOA en OALT voor het bedrag van f 284 miljoen. Dit bedrag is gelijk aan de omvang van de uitgekeerde bedragen 1999, minus het bedrag waar de rechtmatige besteding van vaststaat.

Het ministerie heeft inmiddels de volgende verbeteringen toegezegd en/of tot stand gebracht. Wat betreft de aan het GOA-beleid gekoppelde schoolgebonden middelen is het controleprotocol voor de accountants die de scholen controleren, aangescherpt. Op korte termijn gaat de AD een aantal controles door gemeenteaccountants van de specifieke uitkeringen GOA en OALT reviewen. In maart 2001 heeft de minister een brief aan de gemeenten die GOA- en OALT-gelden ontvangen, gestuurd. Daarin heeft hij de gemeenten erop gewezen dat wanneer er niet aan de wettelijke verantwoordingseis wordt voldaan er, vanaf het verslagjaar 2000, financiële consequenties aan verbonden kunnen worden. De brief kondigt tevens aan dat het ministerie de verantwoordingen en accountantsverklaringen GOA en OALT over het jaar 2000 integraal zal controleren, om na te gaan of aan de verantwoordingseis is voldaan. Het ministerie heeft een model voor de verantwoording GOA en OALT ontwikkeld, die ook aan de gemeenten is meegestuurd. Het ministerie stuurde gelijktijdig ook een model voor de accountantsverklaring GOA en OALT (rechtmatigheidsverklaring) aan de gemeenten. Onlangs heeft de staatssecretaris van OCenW aan de Tweede Kamer een notitie «Schets van het Landelijk Beleidskader 2002–2006» toegezonden (Kamerstuk 27 020, nr. 20). Hieruit blijkt dat het ministerie vanaf het schooljaar 2002/2003 uitkeringen in het kader van de wet GOA geheel of gedeeltelijk zal terugvorderen als blijkt dat de uitkering niet is besteed in overeenstemming met de bepalingen van deze wet. In dit geval zou het departement volgens de Rekenkamer nog wel een sanctiebeleid moeten ontwikkelen.

Voor de specifieke uitkering Schoolbegeleiding constateerde de AD dat de ingezonden gemeenterekeningen veelal zijn voorzien van een verklaring van getrouwheid. Daarin blijkt niets over de rechtmatigheid van de besteding. Volgens de Regeling schoolbegeleiding dient de minister bedragen terug te vorderen als niet blijkt dat de uitkering in overeenstemming met de bepalingen van de wet is besteed. Gelet op de bevindingen uit het door het ministerie in 2000 verrichte onderzoek is hier sprake van onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten op het Ontvangstenartikel 18.01 «Ontvangsten primair onderwijs». De hoogte van het bedrag is gelijk aan het in 1998 op het Uitgavenartikel 18.03 geboekte bedrag, namelijk f 107,3 miljoen. De Rekenkamer heeft het bedrag van 1998 aangehouden omdat de afwikkeling van de verantwoordingen 1999 nog niet is afgerond. De gemeenten hebben namelijk, conform de wet, 10 maanden de tijd na afloop van het kalenderjaar om hun verantwoordingen aan te leveren bij het ministerie.

Toelichting bij de financiële verantwoording

In de toelichting bij de financiële verantwoording gaat de minister niet in op zijn toezicht op de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen aan gemeenten. Wel wordt ingegaan op het onderwijskansenbeleid, het landelijk overleg onderwijskansen en de GOA-monitor (dit zijn belangrijke doelmatigheidsaspecten), maar over de problematiek van de rechtmatigheid wordt met geen woord gerept. Deze informatie zou de minister vanaf volgend jaar wel moeten verstrekken.

2.9.3 Conclusies en aanbevelingen

In zijn toelichting bij de financiële verantwoording over 2000 gaat de

minister niet in op het toezicht op de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen aan gemeenten. De Rekenkamer is van mening dat hij dit in elk geval vanaf volgend jaar wel moet doen.

Het door de minister met betrekking tot specifieke uitkeringen gevoerde financieel beheer is nog onvoldoende ordelijk en kan hiermee als een tekortkoming worden aangemerkt. Weliswaar zijn mede naar aanleiding van het hiervoor genoemde Rekenkameronderzoek verbeteringen toegezegd en in gang gezet, verdere inspanningen acht de Rekenkamer nog nodig om tot een afdoende toezicht te komen.

Het ministerie heeft de gemeenten die zowel GOA- als OALT-gelden ontvangen, benaderd voor het verstrekken van verantwoordingsinformatie over 1999. Voor wat betreft de gelden die zijn verstrekt aan de niet benaderde gemeenten, is sprake van onzekerheid omtrent de rechtmatigheid. Aan de gemeenten die wel zijn benaderd, bleek 84% geen of ontoereikende informatie te verstrekken over de rechtmatigheid van de bestedingen. De verantwoording van 16% van de gemeenten voldeed wel aan de eisen. Aan deze gemeenten is een bedrag verstrekt van f 20,6 miljoen voor GOA en OALT gezamenlijk. De Rekenkamer heeft onzekerheid omtrent de rechtmatigheid van de resterende uitgaven voor GOA en OALT voor het bedrag van f 284 miljoen.

Verder is er sprake van onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten op het Ontvangstenartikel Ontvangsten primair onderwijs als gevolg van de stand van zaken bij de specifieke uitkering Schoolbegeleiding.

De Rekenkamer beveelt aan dat:

- Het departement een afdoende toezichtsbeleid ten aanzien van specifieke uitkeringen bepaalt, vastlegt en uitvoert, waarin onder meer eisen voor verantwoordings- en controle-informatie alsmede een sanctiebeleid worden uitgewerkt;
- Het departement ter zake controleprotocollen opstelt waar die er nog niet zijn;
- Het departement toeziet op de naleving van de specifieke voorschriften door scholen en gemeenten, onder meer door reviews door de AD en ingrijpt waar dat nodig is;
- De minister in het vervolg in de toelichting bij de financiële verantwoording over het toezicht verantwoording aflegt.

2.9.4 Reactie minister en nawoord

De minister gaf aan het eens te zijn met de aanbevelingen over de specifieke uitkeringen en zal deze dan ook overnemen. Wel vond de minister dat het te ver gaat, dat de rechtmatigheid van de besteding van alle gemeenten waar hij de verantwoording niet van heeft opgevraagd, voor 100% onzeker worden verklaard. Op deze wijze zou hij niet meer kunnen beschikken over de mogelijkheid om door middel van een deelwaarneming in zijn informatiebehoefte te voorzien. Een deelwaarneming acht hij een efficiënte en aanvaardbare methode van informatieverzamelen. Toen uit het onderzoek duidelijk was geworden dat bij 50% van de onderzochte gemeenten de verantwoording niet aan de vereisten voldeed en 34% van de aangeschreven gemeenten niet had gereageerd, had hij er welbewust voor gekozen de verantwoording 1999 van de resterende gemeenten niet meer op te vragen en de niet-reagerende gemeenten niet te rappeleren. Hij achtte het zinvoller om aandacht van de gemeenten direct te richten op de verantwoordingen 2000.

Het uitgangspunt van de Rekenkamer is dat de minister alle informatie moet hebben om een onderbouwde beslissing te nemen over al dan niet terugvorderen. Een deelwaarneming is daarbij niet voldoende. Bovendien speelt hierbij het risico van rechtsongelijkheid. Een gemeente die een verantwoording instuurt die niet aan alle eisen voldoet, riskeert terugvor-

dering, terwijl een gemeente die niet reageert dit risico niet loopt. De Rekenkamer is verheugd dat de minister alle aanbevelingen ten aanzien van de specifieke uitkeringen overneemt en zal de ontwikkelingen blijven volgen.

Wat betreft de specifieke uitkering Schoolbegeleiding gaf de minister aan druk bezig te zijn met de afhandeling van de op 1 november 2000 binnengekomen verantwoordingen over 1999. Bij deze uitkeringen is geconstateerd dat de geleverde accountantsverklaringen niet altijd de juiste zijn. In die gevallen is de gemeente benaderd en in de gelegenheid gesteld de verantwoording aan te passen. Voldoet de verantwoording dan nog niet aan de eisen, dan zal de minister tot terugvordering overgaan. De minister merkt op dat de specifieke uitkering Schoolbegeleiding in 1999 daarom wel degelijk in het toezicht wordt betrokken. Over de rechtmatigheid daarvan is de oordeelsvorming nog gaande en kan derhalve nog geen uitspraak worden gedaan. De Rekenkamer heeft daarom het bedrag van 1998 opgenomen als het bedrag waarover op het ontvangstenartikel 18.01 onzekerheid bestaat over de volledigheid van de ontvangsten. De Rekenkamer is van mening dat oordeelsvorming en eventuele terugvordering binnen een redelijke termijn moeten plaatsvinden.

2.10 Informatie Beheer Groep

2.10.1 Inleiding

De IB-Groep is een zelfstandig bestuursorgaan. Het is belast met de uitvoering van wet- en regelgeving op het terrein van studiefinanciering en les- en cursusgelden. Gezien de tekortkomingen die de Rekenkamer in eerdere rechtmatigheidsonderzoeken constateerde, heeft zij in 2000 specifiek onderzoek uitgevoerd naar drie aspecten van het financieel beheer: de beschrijving van de AO, de automatisering en het MenO-beleid. In het Rfv 1999 heeft de Rekenkamer de bevindingen over het financieel beheer van de Informatie Beheer Groep betrokken bij het oordeel over het financieel beheer van het ministerie. Als zelfstandig bestuursorgaan is de Informatie Beheer Groep echter primair verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering. Daarom is in dit Rfv ervoor gekozen de bevindingen over de Informatie Beheer Groep een aparte plaats te geven en niet meer mee te wegen in het oordeel over het ministerie. Wel draagt de minister, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de wet- en regelgeving, een directe verantwoordelijkheid voor MenO-uitvoeringsaspecten in de studiefinanciering (zie ook paragraaf 2.7).

2.10.2 Bevindingen

Beschrijving van de AO

In 1997 startte de IB-Groep een reorganisatietraject. Het onderhoud van de beschrijving van de AO stelde zij uit tot na dit traject. De reorganisatie duurde langer dan voorzien en door het ontbreken van een toereikende beschrijving van de AO ontstonden risico's voor de kwaliteit van het financieel beheer.

Medio 2000 was de reorganisatie grotendeels afgerond. Daarna is de actualisatie van de beschrijving van de AO in een stroomversnelling geraakt. Enkele onderdelen van geactualiseerde handboeken zijn reeds volgens planning opgeleverd en een verdere actualisatie wordt in de loop van 2001 verwacht.

Automatisering

De IB-Groep heeft enkele jaren gewerkt aan een ambitieus traject waarbij zij de bestaande systemen zou vervangen door één nieuw geïntegreerd systeem. In juni 2000 heeft de IB-Groep echter besloten over te stappen

op een geleidelijke vernieuwing van onderdelen van bestaande systemen. Na deze beslissing is de aandacht voor de beveiliging en de beheersing van de bestaande systemen toegenomen. Dit neemt echter niet weg dat de informatiebeveiliging van de IB-Groep in 2000 nog diverse tekortkomingen vertoonde.

In het protocol van eind oktober 2000 hebben de IB-Groep en het Ministerie van OCenW afgesproken dat de IB-Groep zich houdt aan het Voor-schrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR). In praktijk voldoet de IB-Groep hier nog niet aan. Zo ontbreekt een actueel informatie-beveiligingsbeleid en waren voor de vitale systemen geen afhanke-lijkheids- en kwetsbaarheidanalyses beschikbaar. Doordat beveiligings-plannen – of een baseline voor de beveiliging – ontbreken, kan de Rekenkamer zich geen beeld vormen van de toereikendheid van de getroffen beveiligingsmaatregelen.

Een specifiek aandachtspunt voor de informatiebeveiliging vormen de ruime autorisaties die aan sommige medewerkers zijn toegekend. In het kader van het organisatieveranderingstraject hebben medewerkers deze ruime autorisatie gekregen om een integrale klantafhandeling mogelijk te maken. Hierdoor is echter de traditionele functiescheiding tussen toekennen en innen doorbroken. Tevens vormt de ruime autorisaties voor systeembeheerders een punt van aandacht. Over deze onderwerpen vindt inmiddels overleg plaats tussen de IB-Groep en de AD.

Naast tekortkomingen in de informatiebeveiliging constateerde de Rekenkamer tekortkomingen in de organisatie van de automatisering. Deze betroffen het tabelbeheer alsmede de documentatie en het wijzigingen-beheer voor de technische infrastructuur.

MenO-beleid

Vorig jaar heeft de Rekenkamer erop gewezen dat het MenO-beleid op het terrein van de studiefinanciering al enige jaren weinig vernieuwing kent en dat het controlebeleid in geringe mate is gebaseerd op specifieke risicogebieden. Na de zomer van 2000 is een werkgroep, bestaande uit medewerkers van het ministerie en van de IB-Groep, begonnen met het verbeteren van het MenO-beleid. Volgens planning zal deze werkgroep voor juli 2001 een nieuw MenO-beleidsplan gereed hebben.

2.10.3 Conclusie en aanbevelingen

De inhaalslag op de onderdelen AO, automatisering en misbruik en oneigenlijk gebruik begint vruchten af te werpen. Er zijn resultaten geboekt, danwel concrete verbeteractiviteiten benoemd. De effecten zullen naar verwachting in 2001 zichtbaar worden. Dit neemt niet weg dat er nog diverse tekortkomingen zijn aan te wijzen, met name ten aanzien van de automatisering.

De Rekenkamer acht het van belang dat de IB-Groep de in gang gezette activiteiten met kracht doorzet. Extra aandacht verdient de daadwerkelijke implementatie van het VIR.

2.10.4 Reacties minister en IB-groep

De minister gaf aan erop toe te zullen zien dat de in gang gezette verbeteracties bij de IB-groep in het bijzonder voor het opheffen van de tekortkomingen in de automatisering met kracht zullen worden voortgezet. De hoofd-directeur, mede namens de Raad van Toezicht, onderschreef de bevindingen en conclusies. De verbeteractiviteiten worden verder door-

gezet. Hierbij heeft het onderdeel automatisering en met name de aspecten uit het VIR de bijzondere aandacht. Over een en ander zijn ook nadere afspraken gemaakt met het departement van OCenW.

2.11 Conclusies over het financieel beheer

Recapitulerend kan het volgende overzicht van geconstateerde tekortkomingen van de voor het departement relevante ijkpunten voor 2000 én 1999 worden gegeven.

Ijkpunt	Geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd		Tekortkomingen geconstateerd		Ernstige tekortkomingen geconstateerd	
	2000	1999	2000	1999	2000	1999
Accountantscontrole	x	x				
Beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie	x				x**	
Beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie van het agentschap RAD			x			
Automatisering	x				x***	
Financiële functie	x	x				
Planning en controlcyclus*						
Kengetallen			X	X		
MenO			x	x		
EU-aanbestedingen	x				x	
Specifieke uitkeringen			x			

* Dit ijkpunt is slechts verkennend onderzocht.

** In het oordeel over het jaar 1999 zijn de IB-Groep en het agentschap RAD betrokken. Voor het jaar 2000 is hier van afgezien.

*** In het oordeel over het jaar 1999 is de IB-Groep betrokken. Voor het jaar 2000 is hier van afgezien.

De Rekenkamer heeft zowel rechtstreeks als door beoordeling en gebruikmaking van de AD-controles onderzoek verricht naar diverse onderdelen van het financieel beheer. Zij is van mening dat zich ten opzichte van vorig jaar een vooruitgang in het financieel beheer heeft voorgedaan. Zij komt op basis van haar onderzoek tot de volgende positieve bevinding: de AO en automatisering zijn ten opzichte van vorig jaar beide verbeterd, terwijl het financieel beheer op de overige punten gelijk is gebleven.

De Rekenkamer constateert echter ook de volgende tekortkoming. Het door de minister met betrekking tot specifieke uitkeringen gevoerde financieel beheer is nog onvoldoende ordelijk. Het gevoerde beheer leidt tot onzekerheid over de rechtmatigheid van een aanzienlijk deel van de uitgaven voor de specifieke uitkeringen GOA en OALT. Bovendien leidt het gevoerde beheer met betrekking tot de specifieke uitkering Schoolbegeleidingsdienst tot onzekerheid over de volledigheid op het ontvangstenartikel Ontvangsten primair onderwijs.

3 OVERIGE BEHEERSONDERZOEKEN: MATERIEELBEHEER

3.1 Inleiding

De minister is op grond van het besluit Materieelbeheer 1996 verantwoordelijk voor een rechten doelmatig beheer van de materiële activa bij het departement. Een goede organisatie van het beheer, met uitgangspunten die op risicoanalyse zijn gebaseerd, adequate registratie van de goederen, voldoende toezicht en controle op het beheer en een afdoende informatievoorziening over het beheer zijn daarbij volgens de Rekenkamer eisen waaraan minimaal moet worden voldaan. Het «goed huisvaderschap», belangrijke ontwikkelingen als het baten-lastenstelsel en de bedrijfsvoeringsverklaring, maar ook de verre van goede staat van het materieelbeheer bij de rijksoverheid, maken dat meer aandacht voor het beheer van materiële activa noodzakelijk is.

De Rekenkamer publiceerde in het Rfv 1999 over het materieelbeheer bij het bestuursdepartement van OCenW. Zij deed daarin de volgende aanbevelingen:

- de organisatie van het materieelbeheer, met name de toewijzing van verantwoordelijkheden, helder vastleggen;
- de betrouwbaarheid en volledigheid van de registraties vergroten (te denken valt aan interne controlemaatregelen, zoals het geregeld houden van aanwezigheidscontroles, en het verbeteren van uitgifte-registraties);
- nulinventarisaties uitvoeren 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 vormgeven dan wel te intensiveren;
- het materieelbeheer tot een expliciet onderdeel maken van de planning- en controlcyclus, zodat het management op basis van verantwoordingsinformatie het beheer kan sturen.

De Rekenkamer heeft thans onderzocht of haar aanbevelingen werden opgevolgd.

3.2 Bevindingen

De AD concludeerde over 1999 dat sprake was van tekortkomingen in het materieelbeheer van de directie FacB, de Inspectie van het Onderwijs, Cfi, RAD en Instituut Collectie Nederland. Met uitzondering van FacB waren die bij genoemde departementsonderdelen inmiddels grotendeels opgeheven. Bij FacB zal in april 2001 een nieuw voorraadregistratiesysteem in gebruik worden genomen. De registratie zal daarin plaatsvinden op basis van nulinventarisaties en/of conversie van oude voorraadbestanden. In 2000 werd een inventarisatie uitgevoerd, gericht op de registratie van vaste en draagbare kantoorautomatiseringsapparatuur. De controle op de feitelijke aanwezigheid en het bijhouden van uitleenregistraties zijn belegd bij de afzonderlijke directies. Over de wijze waarop de directies deze taken invullen wordt op centraal niveau door FacB geen informatie verzameld. Het is de bedoeling dat de AD dit aspect in de toekomst betreft bij de beoordeling van de bedrijfsvoering.

In april 2001 zal volgens planning de Richtlijn Materieelbeheer worden gepubliceerd. Die richtlijn is bestemd voor het bestuursdepartement en regelt de doelstellingen voor het materieelbeheer, de coördinatie door de directeur FacB, de soorten registraties en de daarbij behorende verantwoordelijkheden. Ook zullen de procedures voor het materieelbeheer worden vastgelegd in AO-handboeken. Uitgangspunt is dat in elk geval kunstvoorwerpen, speciaal meubilair, audiovisuele middelen, kantoor-

automatiseringsapparatuur en communicatieapparatuur zullen worden geregistreerd. De richtlijn werd opgesteld mede aan de hand van de aanbevelingen van de Rekenkamer.

3.3 Conclusies en aanbevelingen

Voor de opzet van het materieelbeheer is een Richtlijn Materieelbeheer opgesteld. De Rekenkamer ziet dit als een duidelijke verbetering. Wel is nog formalisering van de richtlijn nodig. Door de inventarisatieronde is sprake van beperkte vooruitgang in de registratie van vaste en draagbare kantoorautomatiseringsapparatuur. De Rekenkamer concludeert dat het ministerie van OCenW het bestuursdepartement pas voor een deel haar aanbevelingen heeft ingevuld. Zij beveelt aan nu ook de overige aanbevelingen concreet in te vullen. In het bijzonder zou aandacht geschonken moeten worden aan het toezicht op het materieelbeheer en aan de opname van het beheer van materiële activa in de planning en controlcyclus.

3.4 Reactie minister

De minister meldde dat de komende maand de Richtlijn Materieelbeheer wordt geformaliseerd, waarin onder meer aandacht is geschonken aan het toezicht op het materieelbeheer en aan de opname van het beheer van de materiële activa in de planning- en controlcyclus bij OCenW.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van OCenW, waarin opgenomen de financiële verantwoordingen van de agentschappen Cfi en RAD 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 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 verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis. Aan de tweede eis wordt voldaan, met uitzondering van:

- een bedrag van f 21 miljoen aan onrechtmatige uitgaven (het betreft hier evenals vorig jaar een dubbele betaling van huren van de musea);
- een bedrag van f 284 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen (het betreft hier een aanzienlijk deel van de specifieke uitkeringen GOA en OALT);
- een bedrag van f 107,3 miljoen aan ontvangsten waarover de Rekenkamer onzekerheid heeft over de volledigheid (het betreft hier de specifieke uitkering Schoolbegeleiding).

De financiële verantwoording van het agentschap Cfi voldeed aan beide eisen. De financiële verantwoording van de RAD voldeed aan beide eisen met uitzondering van de volledigheid van de kengetallen.

4.2 Rekening

Overzicht 2 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 2000 van het Ministerie van OCenW 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 2

Bedragen van de rekening 2000, Ministerie van OCenW (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	51 110,6	47 043,3	2 525,6
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	51 110,6	46 738,3	2 525,6
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	21,0	0
Onvolledigheden	-	284,0	(107,3) ²

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 497,0 miljoen respectievelijk f 138,7 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.

² Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van dat bedrag.

De musea ontvingen een vergoeding van f 21 miljoen voor de huurkosten die zij betalen aan de Dienst der Domeinen. Het ministerie heeft daarnaast

in 2000 circa f 70 miljoen aan de Rijksgebouwendienst betaald. In de rekening 2000 zijn, evenals in 1999, de huurkosten van de musea twee maal verantwoord. De Rekenkamer rekent daarom een bedrag van f 21 miljoen aan als fout in de rekening. In zijn reactie op deze bevinding over 1999 liet de minister weten dat, om de dubbele betaling te beëindigen, de musea in 2000 de huurcontracten met de Rijksgebouwendienst zouden ondertekenen. Dit zal nu plaatsvinden in juni 2001.

Het gevoerde beheer leidt tot onzekerheid over de rechtmatigheid van een aanzienlijk deel van de uitgaven voor de specifieke uitkeringen GOA en OALT. Bovendien leidt het gevoerde beheer met betrekking tot de specifieke uitkering Schoolbegeleidingsdienst tot onzekerheid over de volledigheid op het ontvangstenartikel Ontvangsten primair onderwijs. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 2.9 van dit rapport.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

Reactie minister

De minister gaf aan dat de omzetting van de huurovereenkomsten voor alle musea waarschijnlijk in oktober 2001 zal zijn afgerond. Per museum zal een huurovereenkomst met de Rijksgebouwendienst worden afgesloten.

4.3 Toelichting bij de rekening

4.3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft in het kader van het onderzoek naar de toelichting bij de rekening de kengetallen nader onderzocht.

4.3.2 Oordeel toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 2000 van het Ministerie van OCenW voldoet aan de eisen, met uitzondering van de volgende punten:

- bij drie artikelen, te weten de artikelen 19, 22 en 23, ontbreekt een toelichting op artikelonderdeelniveau, terwijl dat volgens de voorschriften wel noodzakelijk is;
- in de artikelsgewijze toelichting worden geen tabellen voor de opbouw van verplichtingen en uitgaven (op artikelniveau) gepresenteerd, waar dat in de begroting wel het geval is. Hiermee ontbreekt de mogelijkheid om te vergelijken.

4.3.3 Kengetallen

Inleiding

De Rekenkamer heeft evenals voorgaande jaren de kengetallen in de financiële verantwoording onderzocht. De Rekenkamer definieert een kengetal als iedere combinatie van kwantitatieve informatie die bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van overheidshandelen, met als doel inzicht te geven in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot de ingezette middelen.

Bevindingen

Van de begrotingsartikelen is 80% afgedekt met kengetallen. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat niet alle kengetallen uit de begroting ook vermeld staan in de verantwoording.

Bij de beleidsartikelen kwam bijna 20% van de kengetallen uit de begroting niet terug in de verantwoording. Bij het agentschap Cfi zijn kengetallen in de verantwoording op een andere en meer beknopte wijze gepresenteerd dan in de begroting. Daardoor kan moeilijk een vergelijking met

de kengetallen uit begroting gemaakt worden. Voor de kengetallen in de verantwoording zijn zowel ramingen als realisaties opgenomen. De kengetallen voor de RAD zoals die vermeld waren in de begroting, zijn op enkele na, niet in de verantwoording te vinden.

Bij de meeste kengetallen zijn zowel de waarden voor de raming als voor de realisatie vermeld. Daarnaast waren de meeste kengetallen, waar nodig, toegelicht.

In zijn reactie op het rapport bij de financiële verantwoording 1999 heeft de minister toegezegd dat onder andere voor de RAD gewerkt zal worden aan helderder geformuleerde kengetallen. De Rekenkamer constateert dat deze toezegging nog niet is uitgevoerd, gezien het feit dat de financiële verantwoording nauwelijks kengetallen bevat.

De in de toelichting opgenomen kengetallen zijn door de AD in zijn controle betrokken. Het Rapport over de financiële verantwoording 2000 van de AD bevat geen opmerkingen over de kengetallen. Hieruit kan worden afgeleid dat de AD de kengetallen in grote lijnen als «goed» of «voldoende» heeft beoordeeld.

De AD heeft wel gerapporteerd in de deelrapporten. De AD heeft een aantal directies aanbevolen om tijdig te bepalen welke kengetallen zich lenen voor de jaarlijkse begroting en verantwoording, in verband met de voorschriften in het kader van VBTB die in 2002 van kracht worden. Daarbij vraagt de AD tevens aandacht voor het toepassen van taakstellende kengetallen.

Conclusies en aanbeveling

De Rekenkamer constateert bij het onderdeel informatievoorziening en kengetallen tekortkomingen op het punt van de volledigheid van de kengetallen. Op het punt van de volledigheid van de kengetallen in de verantwoording is geen vooruitgang geboekt.

De Rekenkamer constateert verder dat de AD de in de toelichting opgenomen kengetallen in zijn controle heeft betrokken. Uit de rapportage van de AD kan worden afgeleid dat deze dienst de kengetallen in grote lijnen als «goed» of «voldoende» heeft beoordeeld. Wel vraagt de AD de VBTB-voorschriften te betrekken bij het opstellen van de kengetallen.

De Rekenkamer beveelt aan meer aandacht te besteden aan de volledigheid van de kengetallen. De kengetallen uit de begroting dienen terug te komen in de verantwoording.

4.3.4 Reactie minister en nawoord Rekenkamer

De minister gaf in zijn reactie aan dat FEZ erop zal toezien dat in de verantwoording over 2001 voor de beleidsterreinen 19, 22 en 23 ook een toelichting per artikel wordt opgenomen. De minister gaf verder aan dat in de financiële verantwoording per artikel de geautoriseerde begroting en realisatie worden vermeld met toelichting van het verschil. Hiervoor is gekozen omdat in de suppletore begroting de opbouw van verplichtingen en uitgaven al uitvoerig aan de orde komt. In de financiële verantwoording worden de verschillen op hoofdlijnen toegelicht.

De minister gaf in zijn reactie op het punt van de kengetallen aan dat de dekking van de begrotingsartikelen ongetwijfeld hoger zou zijn uitkomen dan 80% als de Rekenkamer ook de begrotingsfinanciën van deze artikelen in haar constatering had betrokken. De minister was het met de Rekenkamer eens dat kengetallen uit de begroting terug dienen te komen in de financiële verantwoording. Hij wees er echter op dat er in de begroting tabellen zijn opgenomen die dienen ter adstructie van het te voeren beleid en geen betrekking hebben op het begrotingsjaar in kwestie. Deze informatie komt niet terug in de financiële verantwoording. Ten slotte gaf

de minister aan dat wel degelijk invulling is gegeven aan de toezegging van vorig jaar om helderder geformuleerde kengetallen te ontwikkelen. De kengetallen voor de RAD zijn opgenomen in de individuele jaarverantwoordingen van de archieven en vanwege de diversiteit van de verschillende archieven niet geconsolideerd weergegeven in de jaarverantwoording van de RAD.

Wat betreft de afdekking van de begrotingsartikelen is de Rekenkamer van mening dat alle afzonderlijke begrotingsartikelen met kengetallen moeten zijn afgedekt. Cijfermatige informatie ter adstructie van het beleid zou volgens de Rekenkamer aan duidelijkheid winnen als daarbij een streefwaarden of ramingen, en daarnaast realisaties worden vermeld, waarbij tevens een verbinding wordt gelegd met de beleidsdoelstellingen. Overigens is ook in de financiële verantwoording dergelijke informatie aan te treffen. De geconstateerde tekortkoming wat betreft de volledigheid van de kengetallen richt zich voor een groot deel op het ontbreken van kengetallen bij de Cfi en de RAD. Wat betreft de RAD blijft de Rekenkamer van mening dat de kengetallen uit de begroting in de verantwoording terug dienen te komen.

4.4 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 3 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 2000. 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 3

Bedragen van de saldibalans per 31 december 2000, Ministerie van OCenW (bedragen x f 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	68 992	68 992
Af: Niet beoordeeld	47 144	2 282
Beoordeeld	21 848	71 274
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	21 848	71 274
Belangrijke fouten/onzekerheden	-	-
Onvolledigheden	-	-

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten. In totaal is f 17 105,5 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde in haar review van de accountantscontrole vast dat de AD in voldoende mate heeft beoordeeld of de afrekeningen aan de eisen voldeden. De controle leidde niet tot bevindingen die van invloed zijn op het oordeel.

4.5 Financiële verantwoording agentschappen

Centrale financiën instellingen is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 2000 bedroeg het totaal van de baten f 105,1 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 100,8 miljoen. Het voordelig resultaat over 2000 bedroeg f 4,3 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 28,0 miljoen en f 22,3 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 2000 bedroegen f 51,1 miljoen.

De balans en de rekening van baten en lasten bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

De RAD is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 2000 bedroeg het totaal van de baten f 64,1 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 62,6 miljoen. Het voordelig resultaat over 2000 bedroeg f 1,5 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 21,9 miljoen en f 17,3 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 2000 bedroegen f 22,9 miljoen.

De balans en de rekening van baten en lasten bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen met uitzondering van de volledigheid van de kengetallen.

4.6 Beleidsprioriteiten

4.6.1 Inleiding

In 1999 en 2000 heeft de Rekenkamer aandacht besteed aan de door de Tweede Kamer geformuleerde beleidsprioriteiten. Dat gebeurde op verzoek van de Tweede Kamer. Dit jaar besteedt de Rekenkamer opnieuw aandacht aan de weergave van de beleidsprioriteiten door de minister. Zij wil daarmee bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van VBTB: verbetering van de kwaliteit van begrotings- en verantwoordingsinformatie bij de rijksoverheid. De weergave van de beleidsprioriteiten vormen immers een belangrijke voorbereiding daarop. Het onderzoek heeft niet tot doel gehad een oordeel te geven over de beleidsprioriteiten. De nadruk ligt op een analyse van de stand van zaken om daarmee de VBTB-ontwikkelingen te ondersteunen.

Centraal staat de vraag op welke wijze de minister invulling geeft aan de door de Tweede Kamer gevraagde informatie over de beleidsprioriteiten voor 2000. Daarbij wordt gezien of en in hoeverre de gegevens opgenomen zijn in de financiële verantwoording. Daarnaast komt aan de orde of met de gepresenteerde gegevens ook het oorspronkelijke doel bereikt wordt: het verhelderen van de relatie tussen doelen, prestaties en middelen.

In de volgende paragrafen worden de vier beleidsprioriteiten van het ministerie van OCenW afzonderlijk besproken.

4.6.2 Beleidsprioriteit lerarentekort

Beleidsprioriteit in de verantwoording

De Tweede Kamer heeft aan de minister informatie gevraagd over het lerarentekort in het primair onderwijs. Hierbij moet een relatie worden gelegd met het project groepsverkleining, de vermindering van de wachtgeld en de inzet van formatiegelden.

De in de financiële verantwoording 2000 opgenomen gegevens dekken de vragen van de Tweede Kamer af. Wel is de informatie over de ontwikke-

lingen in de vraag naar leerkrachten beperkt. Hierdoor kunnen de ontwikkelingen in de vraag- en aanbodzijde niet in samenhang worden gezien. Er is tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om naast ramingcijfers ook realisatiecijfers te geven.

De relatie tussen doelen, prestaties en middelen

Niet alle informatie die van belang is voor het verkrijgen van inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en middelen wordt in één oogopslag gepresenteerd. In het eerste hoofdstuk van de financiële verantwoording staat belangrijke informatie over de doelen, resultaten en middelen van de maatregelen die van invloed zijn op de vraag en het aanbod van leerkrachten. Uit deze informatie blijkt bijvoorbeeld dat de gemiddelde groeps grootte gedaald is en dat onderzoek wordt verricht naar de prestaties van enkele recent ingevoerde maatregelen. Het komt de inzichtelijkheid van de relatie tussen doelen, prestaties en middelen ten goede wanneer deze informatie wordt herhaald of door ernaar te verwijzen.

De informatie over de ontwikkeling in het personeelsbestand wordt gegeven in aantallen personen. De Rekenkamer vindt dat een overzicht van ontwikkeling in fte's meer relevante informatie geeft. Zo kan het resultaat getoond worden van maatregelen die de scholen zelf hebben genomen om arbeidsmarktknelpunten op te lossen. Bijvoorbeeld de positieve invloed die uitgaat van zittende leerkrachten die een groter dienstverband hebben verkregen.

4.6.3 Beleidsprioriteit schooluitval

Beleidsprioriteit in de verantwoording

De Tweede Kamer heeft voor de beleidsprioriteit schooluitval gevraagd naar gegevens over aantallen schoolverlaters. Zij wil weten hoeveel leerlingen zijn uitgestroomd zonder startkwalificatie en enkele kenmerken van de schoolverlaters zoals verlaten onderwijs, sekse en afkomst. Daarnaast vraagt de Tweede Kamer om resultaten van afzonderlijke projecten die gericht zijn op het terugleiden naar onderwijs en de preventie van schooluitval. In de financiële verantwoording 2000 wordt verwezen naar de voortgangsrapportage voortijdig schoolverlaten 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 22 994, nr. 13) en worden de belangrijkste conclusies weergegeven.

Echter, niet alle vragen worden beantwoord in de voortgangsrapportage. De omvang van de middelen die in 2000 zijn besteed aan de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten wordt niet gegeven.

In de voortgangsrapportage Voortijdig schoolverlaten komen de resultaten van preventieve activiteiten door scholen niet tot uitdrukking, terwijl dit een belangrijk onderdeel is van het totale beleid ter bestrijding van het voortijdig schoolverlaten.

De relatie tussen doelen, prestaties en middelen De relatie tussen doelen, prestaties en middelen voor deze beleidsprioriteit zijn niet helder. Dit heeft diverse oorzaken.

Het doel van het beleid is duidelijk, namelijk in 2010 moet het aantal jongeren zonder startkwalificatie gehalveerd zijn. De prestaties worden echter niet in behaalde startkwalificaties geformuleerd. De voortgangsrapportage voortijdig schoolverlaten 2000 geeft alleen het percentage voortijdig schoolverlaters dat weer aan een nieuwe opleiding is begonnen. Niet bekend is of de hervatting van de opleiding ook tot het einddoel, namelijk een startkwalificatie, heeft geleid.

Bij de gepresenteerde gegevens wordt verder een kanttekening geplaatst bij de betrouwbaarheid van de gegevens. In de voortgangsrapportage

stelt de minister dat de kwantitatieve gegevens niet 100% betrouwbaar zijn. De minister hoopt dat de wettelijke verplichting voor gemeenten om te registreren en informatie te verzamelen en de komst van het onderwijsnummer de informatie meer betrouwbaar zal maken. Tegelijkertijd waarschuwt hij voor een stijging van het aantal voortijdig schoolverlaters door het verbeteren van de informatieverzameling.

4.6.4 Beleidsprioriteit materiële bekostiging primair en voortgezet onderwijs

Beleidsprioriteit in de verantwoording

De door de Tweede Kamer gevraagde gegevens over de besteding van de materiële bekostiging in het primair onderwijs dan wel van de materiële component in de lumpsum in het voortgezet onderwijs zijn in de financiële verantwoording 2000 opgenomen. De bestedingen aan «materieel» zijn voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs uitgesplitst.

De financiële verantwoording gaat niet in op de kostendekkendheid van de bekostiging. Wel wordt voor het primair onderwijs verwezen naar de evaluatie van het Londo-stelsel. De Tweede Kamer ontvangt nog een brief over de evaluatie en voorstellen voor aanpassing van de normering. Wat betreft het voortgezet onderwijs wordt vermeld dat de komende jaren, voor zover nodig, aanvullend onderzoek zal worden uitgevoerd ter voorbereiding op de evaluatie van het Bekostigingsstelsel materieel (BSM) in 2003. Verder is in overleg met het onderwijsveld een BSM-monitor ingericht op basis van de jaarrekeningen, eveneens in verband met de BSM-evaluatie.

De relatie tussen doelen, prestaties en middelen

De door de Tweede Kamer gevraagde en in de financiële verantwoording geleverde gegevens hebben betrekking op de middelen en de wijze waarop deze zijn ingezet. Een relatie met prestaties en doelen is daardoor aan de hand van de financiële verantwoording moeilijk te leggen. De minister geeft geen alternatieve gegevens die dit inzicht wel zou kunnen bieden.

4.6.5 Beleidsprioriteit monumentenzorg

Beleidsprioriteit in de verantwoording

De minister heeft een overzicht gegeven van de verschuiving in de budgettering als gevolg van de verandering in de verdelingssystematiek inzake monumentenzorg. De verschuivingen per gemeente zijn in een bijlage bij de aanbiedingsbrief van de dummy-begroting van mei 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 573, nr. 13) weergegeven. Deze gegevens komen niet terug in de financiële verantwoording. In de financiële verantwoording is een modelmatige schatting geven van de restauratiebehoefte per 31 december 2000, per soort monumenten. De afzonderlijk gevraagde gegevens zijn in de financiële verantwoording wel geleverd, maar er is geen relatie gelegd tussen de verschuivingen als gevolg van verandering in de verdelingssystematiek voor de monumentenzorg en de ontwikkeling in de achterstanden. Medio mei 2001 worden de nieuwe gegevens bekend uit de behoefte-raming.

De relatie tussen doelen, prestaties en middelen De gepresenteerde gegevens hebben betrekking op middelen en prestaties.

In de financiële verantwoording wordt de doelstelling van het «project restauratieachterstand» genoemd: gestreefd wordt binnen een redelijke termijn (2010) inlopen van geconstateerde achterstanden, althans deze achterstanden niet laten oplopen als gevolg van exponentieel voortschrijdend verval en groei van het monumentenbestand. De relatie van de

gepresenteerde gegevens met deze doelstelling is alleen in globale zin te leggen. Alleen de totale restauratiebehoefte wordt inzichtelijk gemaakt, aan de hand van een modelmatige schatting.

4.6.6 Conclusies en aanbeveling

De Rekenkamer concludeert dat de minister de door de Tweede Kamer gestelde vragen over de beleidsprioriteiten in de financiële verantwoording heeft beantwoord. Niet altijd was de gevraagde informatie beschikbaar. De minister heeft in dat geval niet getracht op een alternatieve manier inzicht te geven in de relatie tussen doelen, middelen en prestaties. De Rekenkamer beveelt de minister aan om, naast het beantwoorden van de vragen van de Tweede Kamer, zelf initiatieven te nemen om de relatie tussen doelen, middelen en prestaties inzichtelijk te maken. Het in samenhang presenteren van informatie werkt hierbij verhelderend.

4.6.7 Reactie minister en nawoord

De minister gaf aan dat in het kader van VBTB de samenhang van de gepresenteerde informatie, wat betreft de relatie tussen doelen, middelen en prestaties verder zal toenemen. De Rekenkamer wacht met grote belangstelling af hoe de minister de samenhang in de gepresenteerde informatie verder zal vergroten.

Bij de beleidsprioriteit lerarentekort gaf de minister aan te bezien welke informatie over de ontwikkelingen in de vraag naar leerkrachten in de begroting en in de financiële verantwoording zal worden opgenomen. De informatie over de ontwikkeling in het personeelsbestand is in personen in plaats van fte's vermeld, omdat dit ook het geval was voor de begroting 2000. De Rekenkamer raadt de minister aan om vanaf de begroting 2002 alsnog informatie te verstrekken in aantallen fte's.

De minister gaf in zijn reactie aan dat voor de RMC-regeling f 12 miljoen aan de gemeenten beschikbaar is gesteld. Daarnaast is ook van de begroting van BZK f 48 miljoen via de bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid aan de gemeenten ter beschikking gesteld. In de financiële verantwoording wordt verwezen naar een kwantitatieve analyse van de RMC-effectrapportages. De inhoudelijke analyse van deze effectrapportages vindt nu plaats. Hierbij wordt gekeken naar de wijze waarop RMC's de beschikbare middelen hebben ingezet voor ondermeer samenwerking met andere betrokken partijen.

De minister gaf verder aan dat hoe meer jongeren aan het onderwijs deelnemen, al dan niet na hervatting, hoe minder jongeren de school verlaten zonder startkwalificatie. Zolang er nog geen onderwijsnummer is, kan er geen persoonsgebonden registratie plaatsvinden van het behaalde kwalificatieniveau in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Daardoor kan alleen inzicht gegeven worden in het aantal jongeren dat het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie, en niet in het aantal jongeren dat het onderwijs verlaat met een startkwalificatie.

De Rekenkamer vindt het jammer dat nog niet alle informatie beschikbaar is die nodig is om de relatie tussen doelen, middelen en prestaties te kunnen geven. Ten eerste is het wachten op de inhoudelijke analyse van de RMC-effectrapportages. Ten tweede is het wachten op het onderwijsnummer. De Rekenkamer wijst er op dat gezien de periode die nodig is voor de invoering van het onderwijsnummer, de informatie over het behalen van een startkwalificatie voorlopig nog niet beschikbaar zal zijn.

De minister gaf ten aanzien van de beleidsprioriteit materiële bekostiging in zijn reactie aan dat uitspraken over de kostendekkendheid van de mate-

riële bekostiging aanvullend onderzoek vereisen. In de financiële verantwoording heeft hij aangegeven dat dit voor zover nodig zal worden uitgevoerd als voorbereiding op de evaluatie van het BSM. De Rekenkamer vindt het zinvol dat de minister alsnog inzicht zal geven in de kostendekkendheid van de materiële bekostiging gezien de vraag van de Tweede Kamer.

Bijlage

**Overzicht geconstateerde tekortkomingen 2000 bij 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	Huurcontracten met Rgd worden waarschijnlijk oktober 2001 getekend	21,0	–	27.03	Cultuurbeheer	627,3	4.1
Voor een aanzienlijk deel van de GOA- en OALT-gelden is er onzekerheid over de rechtmatigheid	2000	Controleprotocol is aangescherpt, reviews door de AD, volledige informatieverzameling en -beoordeling in 2001	–	284,0	18.01	Primair Onderwijs	10 375,6	2.9
<i>Totaal</i>			21,0	284,0				
Ontvangsten								
Onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten gezien het ontbreken van informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen van de specifieke uitkering Schoolbegeleiding	2000	Zie voor toezeggingen onder GOA en OALT	–	(107,3)	18.01		61,2	2.9
<i>Totaal</i>					(107,3)			
Overige tekortkomingen								
Beschrijving en onderhoud AO van het agentschap RAD	1999	Actieplan gereed, inclusief tijdspaden	–	–	–	–	–	2.3
MenO-beleid studie-financiering	1997	Uitwisseling adresgegevens met GBA vanaf schooljaar 2002–2003	–	–	–	–	–	2.7
Volledigheid van kengetallen in de toelichting bij de rekening	1999	Geen toezeggingen	–	–	–	–	–	4.3.3

* Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.