

---

Vergaderjaar 2004–2005

---

**30 100 VIII**

**Jaarverslag en slotwet ministerie van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap 2004**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE  
VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 2005

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2005 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>		<b>5</b>
<b>Audit Actielijst 2005</b>		<b>8</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1	Rapport bij het jaarverslag	10
1.2	Het Ministerie van OCW	12
1.3	Opzet van het onderzoek	13
1.4	Leeswijzer	15
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>16</b>
2.1	Inleiding	16
2.2	Oordeel jaarverslag	16
2.3	Financiële informatie en saldibalans	16
2.4	Informatie over de bedrijfsvoering	18
2.5	Informatie over beleid	19
<b>3</b>	<b>Beheer ministerie</b>	<b>22</b>
3.1	Inleiding	22
3.2	Oordeel financieel beheer en materieelbeheer	22
3.3	Toelichting op de onvolkomenheden	22
3.3.1	Interne controle bij Cfi	22
3.3.2	Beheer kunstvoorwerpen van het Rijk	23
3.3.3	Personeelskostenbeheer bestuursdepartement	23
3.3.4	Contractbeheer bestuursdepartement	24
3.4	Opgeloste onvolkomenheden	24
3.4.1	M&O-beleid sectoren bve en ho	24
3.4.2	Subsidieregeling indemniteit bruiklenen	25
3.4.3	Onvolledige uitvoering van de geplande reviews	25
3.5	Ontwikkeling beheer	25
<b>4</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>27</b>
4.1	Reactie minister	27
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	28
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden 2004</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2004</b>	<b>32</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht bedrijfsvoering 2004</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>	<b>35</b>



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of *het Jaarverslag 2004* van hoofdstuk VIII, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport zijn het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. De volgende passages vatten de resultaten kort samen.

### **Financiële informatie**

De uitgaven van het Ministerie van OCW bedragen in 2004 € 26 435 miljoen. De verplichtingen bedragen € 28 872 miljoen en de ontvangsten € 1 396 miljoen.

Het onderzoek naar de rechtmatigheid van het *Jaarverslag 2004* van hoofdstuk VIII, het Ministerie van OCW, heeft de volgende resultaten opgeleverd. Het *Jaarverslag 2004* voldoet aan de gestelde eisen, met uitzondering van twee aspecten. Bij drie artikelen zijn belangrijke onrechtmatigheden geconstateerd of konden we onvoldoende zekerheid over de rechtmatigheid krijgen. Deze hebben vooral betrekking op niet of onvolledig uitgevoerde controles om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen van de uitgaven aan studiefinanciering (artikel 11) en de uitgaven aan de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (artikel 12). Daarnaast bleek de niet-financiële informatie in het *Jaarverslag 2004* niet geheel op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen.

### **Bedrijfsvoering**

In 2004 heeft de bedrijfsvoering expliciet de aandacht gekregen van (de top van) het departement. In september 2004 is het Actieplan Opruimen en Opbouwen opgesteld. Met dit plan worden verschillende verbeteracties in gang gezet om het achterstallig onderhoud in de bedrijfsvoering van het departement in te lopen. Ook heeft het departement in 2004 de planning- en controlcyclus verder verbeterd.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van OCW in 2004 hebben voldaan aan de gestelde eisen. Uitzondering hierop zijn de volgende vier onderdelen die de Algemene Rekenkamer heeft aangemerkt als onvolkomenheid:

- de interne controle bij het agentschap Centrale Financiën Instellingen (Cfi) dat de bekostiging van onderwijsinstellingen verzorgt;
- het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk;
- het personeelskostenbeheer bij het bestuursdepartement;
- het contractbeheer bij het bestuursdepartement.

Het ministerie van OCW heeft in 2004 drie van de vijf onvolkomenheden opgelost die de Algemene Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek van vorig jaar had geconstateerd. Voor de twee resterende onvolkomenheden, het personeelskostenbeheer en het contractbeheer, zijn de noodzakelijke verbeteringen in gang gezet. Naar verwachting zullen de ingezette verbeteringen in 2005 het gewenste effect sorteren.

In het rechtmatigheidsonderzoek van dit jaar constateert de Algemene Rekenkamer twee nieuwe onvolkomenheden. De Algemene Rekenkamer

vindt vooral de achteruitgang in de interne controle bij het Cfi veront-  
rustend. Reden hiervoor is dat met de programma-uitgaven aan onderwijs-  
instellingen een fors financieel belang is gemoeid.

### **Beleidsinformatie**

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2004* onderzocht. De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van OCW is niet geheel op deugdelijke wijze tot standgekomen. Wel voldoet de informatie aan de verslaggevingseisen.

Daarnaast is nagegaan in welke mate in het jaarverslag de drie W-vragen (beoogde doelen, prestaties en middelen) zijn beantwoord waarvoor in de begroting 2004 concreet inzicht werd geboden. De Algemene Rekenkamer constateert dat vergeleken met vorig jaar de informatie over de prestaties is verbeterd, maar dat de informatie over de operationele doelstellingen is verslechterd. Daarnaast komt zij wat betreft de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van OCW tot de constatering dat de instrumenten en bijbehorende prestatie-indicatoren en kosten beter zijn uitgewerkt dan de relatie die deze instrumenten hebben met de operationele doelstelling waarvoor ze worden ingezet.

Het Ministerie van OCW geeft voor een aantal operationele doelen in de *Begroting 2004* wél concrete informatie over de (maatschappelijke) doelen en de prestaties, maar in het *Jaarverslag 2004* niet meer. De informatie in het jaarverslag sluit dus niet goed aan op de begroting. Dit is (deels) te verklaren doordat na het verschijnen van de begroting nieuwe rijksbegrotingsvoorschriften van kracht zijn geworden. Hierin worden eisen aan de compactheid van het jaarverslag gesteld.

### **Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer**

#### *Reactie minister*

Uit de reactie van de minister op het conceptrapport bij het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk VIII, het Ministerie van OCW, kunnen we opmaken dat de minister de bevindingen en aanbevelingen onderschrijft. In haar reactie gaat de minister in op het doel dat zij zich in 2004 had gesteld om alle onvolkomenheden weg te werken die de Algemene Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 2003 geconstateerd had. Zij constateert dat de Algemene Rekenkamer ten aanzien van twee onvolkomenheden van mening is dat de noodzakelijke veranderingen in gang zijn gezet, maar dat deze in 2004 nog onvoldoende effect hebben gesorteerd. De minister verwacht dat beide onvolkomenheden in 2005 zullen zijn opgelost.

Voor wat betreft de kritische opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de interne controle bij Cfi geeft de minister in haar reactie aan dat zij inmiddels maatregelen heeft getroffen om de interne controle bij Cfi te versterken.

In haar reactie doet de minister toezeggingen die tegemoetkomen aan de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de totstandkoming van de (niet verplichte) mededeling over de bedrijfsvoering. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer is deze namelijk niet geheel op deugdelijke wijze totstandgekomen. De minister zegt onder meer toe in 2005 een eenduidig systeem voor risicoanalyse te gaan hanteren.

Voor wat betreft de beleidsinformatie geeft de minister in haar reactie aan dat zij de uitwerking van de relatie tussen operationele doelstelling en effectindicator aanzienlijk wil verbeteren. Wel merkt zij op dat het niet mogelijk is voor elk doel een eenduidige effectindicator te kiezen. De minister geeft daarom aan te kiezen voor het principe «comply or explain».

*Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor de reactie van de minister van OCW op het conceptrapport. Uit de reactie blijkt dat de minister de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer onderschrijft en de wil heeft om maatregelen te treffen om de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen.

▶ = eerste jaar van constatering

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
<b>Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer</b>					
2004	Artikel 01, 03, 04, 06 en 07 € 17.195 mln.	De interne controle bij Cfi heeft in een aantal gevallen niet goed gewerkt, waardoor fouten in het toekennen en registreren van voorschotten en verplichtingen niet zijn gesignaleerd.	Onvolkomenheid in de interne controle bij Cfi. Risico's voor de rechtmatigheid van de uitgaven en verplichtingen.	De interne controle versterken.	De minister neemt de aanbeveling over en noemt daarbij een aantal specifieke acties: <ul style="list-style-type: none"> <li>• verdiepen van de risicoanalyses op de bekostigingsprocessen en zo nodig treffen van beheersmaatregelen;</li> <li>• samenstellen van een intern controleteam;</li> <li>• opstellen van een richtlijn tot verbetering van de productiedossiers.</li> </ul>
2004	Artikel 14	Er is weinig voortgang geboekt bij het wegwerken van geconstateerde tekortkomingen in het behoud en beheer van in bruikleen gegeven kunstvoorwerpen. Eind 2004 heeft het Ministerie van OCW een plan van aanpak opgesteld.	Onvolkomenheid in het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk. Risico op vermissing van waardevolle kunstvoorwerpen.	Opgesteld plan van aanpak uitvoeren.	Het opgestelde plan van aanpak zal worden uitgevoerd.
2003	Vooraf artikel 18 € 163,5 mln.	Verbetermaatregelen voor het financieel beheer van personele uitgaven zijn uitgevoerd of in voorbereiding. Eind 2004 was het personeelskostenbeheer nog niet op orde.	Onvolkomenheid in het personeelskostenbeheer van het bestuursdepartement.	Doorgaan op de ingeslagen weg.	Het ministerie gaat door met de in gang gezette verbetermaatregelen.
2002	Artikel 18	De opzet van het contractbeheer bij het bestuursdepartement is in 2004 verbeterd. De effecten zullen pas in 2005 zichtbaar worden.	Onvolkomenheid in het contractbeheer bij het bestuursdepartement. Risico's voor de doelmatigheid van het contractbeheer en risico op claims vanwege niet-nageleefde (Europese) aanbestedingsregels.	Contractbeheer uitvoeren volgens bijgestelde opzet. Voor de volledigheid van de contractregistratie is extra aandacht wenselijk voor de registratie van nadere overeenkomsten van raamcontracten.	In de planning- en controlcyclus 2005 zal extra aandacht worden besteed aan het contractbeheer. Daarbij wordt speciale aandacht geschonken aan de nadere overeenkomsten.



	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	<b>Beleidsinformatie</b>				
2003		<ul style="list-style-type: none"> <li>Voor een aantal operationele doelen geeft de Begroting 2004 wel concrete informatie, maar het Jaarverslag 2004 niet meer. Dit is (deels) te verklaren door de nieuwe rijksbegrotingsvoorschriften.</li> <li>De informatie over de prestaties is ten opzichte van 2003 verbeterd; de informatie over de operationele doelstellingen is verslechterd.</li> <li>In de begroting en het jaarverslag worden de instrumenten en de bijbehorende prestaties over het algemeen beter uitgewerkt dan de relatie die deze instrumenten en prestaties hebben met de operationele doelstelling.</li> </ul>	Er zijn nog de nodige mogelijkheden tot verbetering voor wat betreft het verwezenlijken van een VBTB-conforme begroting en jaarverslag.	De doelen zouden verder moeten worden geconcretiseerd door goede effectindicatoren te kiezen. In het Jaarverslag 2005 is het van belang juist die prestatiegegevens te laten terugkomen, die het meest relevant zijn.	De minister geeft in haar reactie aan te streven naar een aanzienlijke verbetering in de uitwerking van de relatie tussen operationele doelstelling en effectindicator. Wel merkt zij op dat het niet mogelijk is voor elk doel een eenduidige effectindicator te kiezen. De minister geeft daarom aan te kiezen voor het principe 'comply or explain'.
	<b>Afgerond in 2004</b>				
2003	Artikel 14 maximaal € 230 mln.	<ul style="list-style-type: none"> <li>De Subsidieregeling indemniteit bruiklenen is aangepast.</li> <li>ICN heeft het besluitvormingsproces om indemniteit te verlenen verbeterd.</li> </ul>	Onvolkomenheid in de uitvoering van de Subsidieregeling indemniteit bruiklenen is opgeheven.		
2002	Artikel 01	De auditdienst heeft nagenoeg alle geplande reviews uitgevoerd.	Onvolkomenheid in de uitvoering van de geplande reviews is opgeheven.	Procedure ontoereikende accountantscontrole ook van toepassing verklaren op andere sectoren dan onderwijs.	De aanbeveling wordt door de minister overgenomen. In 2005 wordt de procedure ook ingevoerd bij andere sectoren dan onderwijs.
2002	Artikel 04, 06 en 07 € 7.186,6 mln.	Het M&O-beleid voor de sectoren bve, hbo en wo is in 2004 verbeterd.	Onvolkomenheid in het M&O-beleid voor de sectoren bve, hbo en wo is opgeheven.	De gedetailleerde inzichten in de huidige M&O-risico's jaarlijks actualiseren.	De minister geeft aan dat jaarlijks een M&O-inventarisatie moet worden uitgevoerd, zodat een actueel inzicht wordt geboden in de M&O-risico's

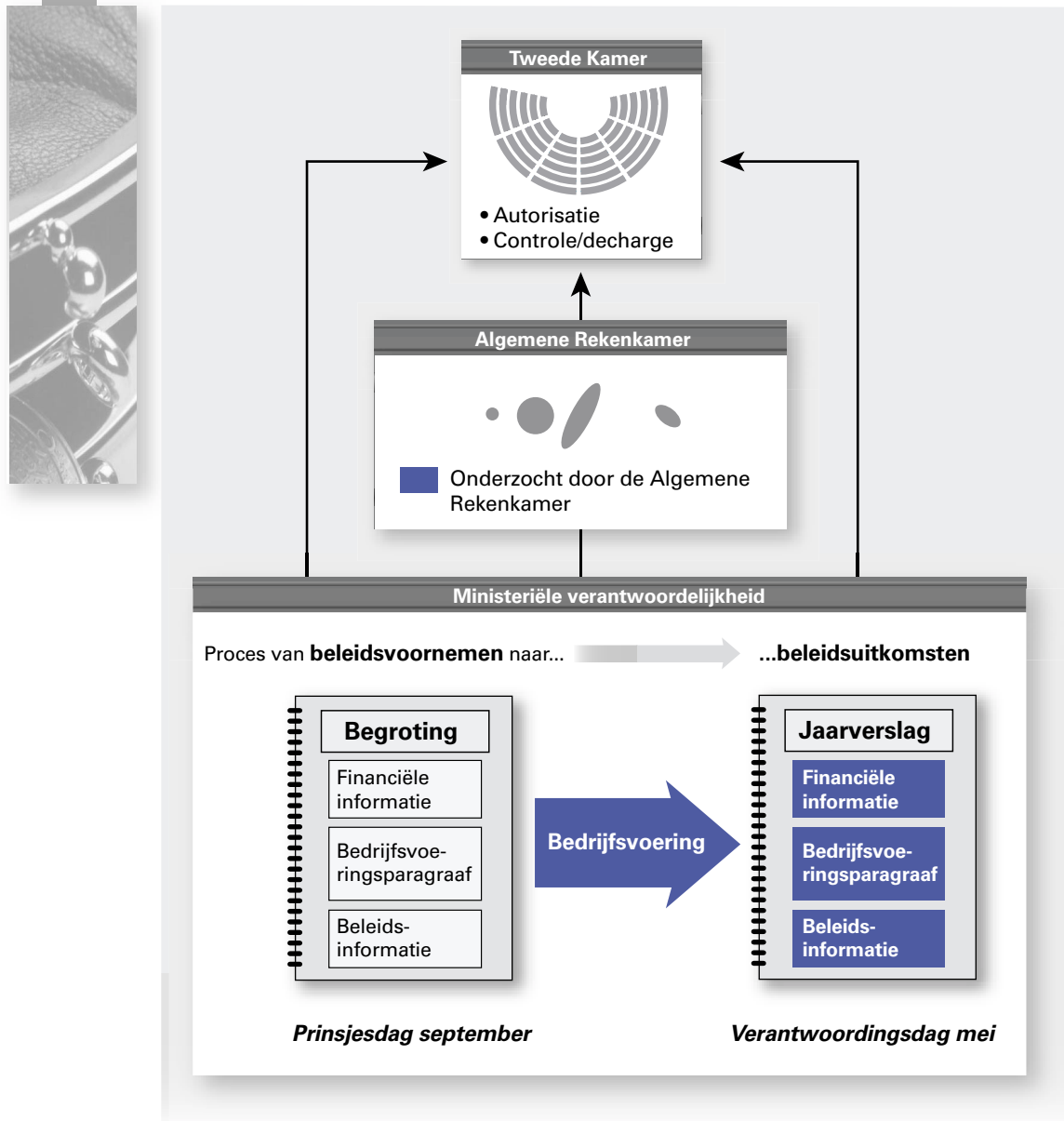
## **1 INLEIDING**

### **1.1 Rapport bij het jaarverslag**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk VIII, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek. In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie zij dat doet.

# Begroting, jaarverslag en controle

Figuur 1



## 1.2 Het Ministerie van OCW

Het financieel belang van het beleidsterrein van het Ministerie van OCW is fors. De uitgaven in 2004 bedragen € 26 435 miljoen, de verplichtingen € 28 872 miljoen en de ontvangsten € 1 396 miljoen. Verreweg het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van OCW wordt verstrekt door twee uitvoeringsorganisaties. De bekostiging van onderwijs en onderzoek is ondergebracht bij de Centrale Financiën Instellingen (Cfi) en de studiefinanciering bij de Informatie Beheer Groep (IB-Groep). Cfi is een baten-lastendienst. De IB-Groep heeft de status van een zelfstandig bestuursorgaan.

Het Ministerie van OCW is een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven (rijksbijdragen, subsidies en specifieke uitkeringen). De aanspraak op een belangrijk deel van deze overdrachtsuitgaven is afhankelijk van gegevens die belanghebbenden zelf verstrekken aan het ministerie. Daardoor zijn deze uitgaven bij uitstek gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

Binnen het ministerie hebben zich in 2004 de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan.

### *Versterken toezichtsfunctie*

Eind 2003 heeft het ministerie aangekondigd de toezichts- en handhaving-functie te willen versterken. Deze maatregel komt voort uit onregelmatigheden in de bekostiging van een aantal bve-, hbo- en wo-instellingen. Het ministerie heeft onder meer besloten de directie Toezicht- en Handhaving-beleid op te richten. Deze nieuwe directie is sinds december 2004 operationeel en is belast met kennis-, ontwikkel- en coördinatie-taken op het gebied van toezicht en handhaving. Daarnaast ging in 2004 het project Geïntegreerd Toezicht van start. In dit project werken de onderwijsinspectie, de auditdienst van OCW en Cfi nauw met elkaar samen aan een integrale uitvoering van het toezicht op instellingen en de handhaving van wet- en regelgeving.

### *Actieplan Opruimen en Opbouwen*

Het onderwerp bedrijfsvoering heeft in 2004 expliciet de aandacht gekregen van (de top van) het ministerie. Aanleiding hiervoor was onder meer het verzoekonderzoek van de Algemene Rekenkamer naar personele uitgaven aan hogere ambtenaren van het Ministerie van OCW<sup>1</sup>. Met het Actieplan Opruimen en Opbouwen, uitgebracht in september 2004, zijn verschillende verbeteracties in gang gezet. Deze hebben niet alleen betrekking op het personeelsbeheer, maar betreffen uitdrukkelijk ook tal van andere onderdelen van de bedrijfsvoering. Zo worden (interne) procedures en regelingen geactualiseerd of opnieuw onder de aandacht gebracht. Ook verscherpt het ministerie de controle op de handhaving hiervan.

### *Vervolgonderzoek Rekenschap*

Op 1 april 2004 heeft de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap haar eindrapport over onregelmatigheden in de bekostiging bij bve-, hbo- en wo-instellingen gepubliceerd. Uit het eindrapport blijkt dat over de onderzochte periode onderwijsinstellingen in totaal een bedrag van tenminste € 58 miljoen aan bekostiging ten onrechte hebben ontvangen. In reactie hierop is het ministerie bij deze instellingen terugvorderings-procedures gestart. Eind maart 2005 hebben ze bijna allemaal een terugvorderingsbesluit ontvangen. Een aantal instellingen heeft bezwaar

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 740, nummer 2.

aangetekend tegen de terugvorderingsbesluiten. Het ministerie heeft in december 2004 en in maart 2005 een voortgangsrapportage over het terugvorderingsproces aan de Tweede Kamer verzonden.<sup>2</sup>

De huidige minister van OCW is in het verleden lid geweest van het algemeen bestuur van de Stichting Katholiek Hoger Beroepsonderwijs Zuid-Holland. Gezien dit lidmaatschap heeft de minister van OCW in haar brief van 26 april 2004<sup>3</sup> aan de Tweede Kamer aangegeven dat zij een deel van haar verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van de bevindingen van de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap overdraagt aan de minister van OCW ad interim; de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit is vastgelegd in een protocol. Hierin is onder meer opgenomen dat de staatssecretaris van Onderwijs is belast met de terugvorderingsbeslissingen ten aanzien van individuele instellingen, onder de politieke eindverantwoordelijkheid van de minister van OCW ad interim. Bij de terugvordering is conform de afspraken in het protocol gehandeld.

In de eindrapportage van 1 april 2004 ontbreken 7 van de 152 instellingen die de commissie moest onderzoeken. De staatssecretaris van Onderwijs heeft de commissie verzocht ook bij deze instellingen het onderzoek te voltooien. Eind 2004 heeft de commissie tussentijds gerapporteerd over de bevindingen van het onderzoeksjaar 1999. Zo kon het Ministerie van OCW de terugvorderingsbesluiten tijdig verzenden (in verband met de verjaringsproblematiek). Naar verwachting brengt de commissie in mei 2005 haar eindrapport over deze zeven instellingen uit.

### **1.3 Opzet van het onderzoek**

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van een risicoanalyse en de Audit Actielijst 2004 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van OCW. Aan de volgende onderwerpen heeft de Algemene Rekenkamer afgelopen jaar specifiek aandacht besteed voor het Ministerie van OCW:

- het M&O-beleid voor de sectoren bve en ho (paragraaf 3.4.1);
- de planning- en controlcyclus en de totstandkoming van de mededeling over de bedrijfsvoering (paragraaf 2.4);
- de afwikkeling van de bevindingen die de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap heeft gerapporteerd (opzet en uitvoering van de terugvorderingsactie).

Bovendien heeft de Algemene Rekenkamer de stand van zaken van de onvolkomenheden geïnventariseerd, zoals deze in de Audit Actielijst 2004 waren gerapporteerd.

Naast bovenstaande onderwerpen die specifiek voor het Ministerie van OCW zijn onderzocht, heeft de Algemene Rekenkamer bij alle departementen aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- het reviewbeleid van de auditdienst;
- de inventarisatie van de ict-systemen en uitgevoerde ict-audits;
- de informatie in begroting en jaarverslag over de taakstelling uit de regeerakkoorden 2002 en 2003;
- de personele uitgaven aan hogere ambtenaren.

Het laatst genoemde onderwerp, het onderzoek naar de personele uitgaven aan hogere ambtenaren, is uitgevoerd op verzoek van het kabinet. De resultaten van dit onderzoek staan in het rapport Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk, dat is gepubliceerd op 26 april 2005.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 248, nummer 71 en 74.

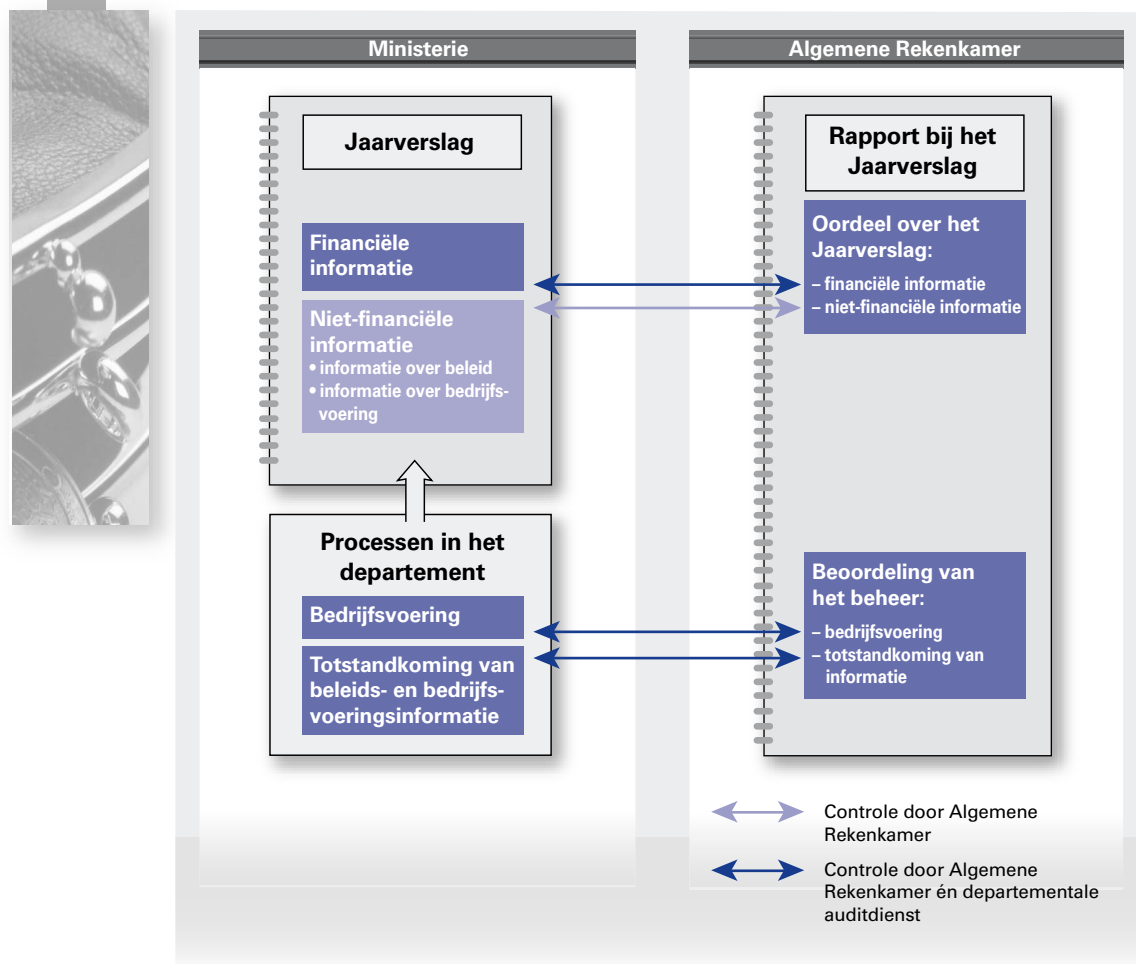
<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 248, nummer 52.

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer zoals ieder jaar reviews uitgevoerd op de controles van de departementale auditdienst. Dit doet zij om vast te kunnen stellen of zij bij haar oordeelsvorming gebruik kan maken van de werkzaamheden van de auditdienst. Een aantal van de gerapporteerde bevindingen in dit rechtmatigheidsonderzoek is gebaseerd op werkzaamheden van de auditdienst.

Figuur 2 geeft weer wat de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer en de departementale auditdienst zijn, en welke verschillen daartussen bestaan.

## Accountantscontrole ministerie en onderzoek Algemene Rekenkamer 2004

Figuur 2



#### **1.4 Leeswijzer**

Dit Rapport bij het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk VIII, het Ministerie van OCW, omvat behalve een samenvatting en een inleiding twee hoofdstukken, te weten: Jaarverslag (hoofdstuk 2) en Beheer van het ministerie (hoofdstuk 3). Direct na de samenvatting is de Audit Actielijst 2005 (AAL 2005) opgenomen. Deze bouwt voort op de AAL 2004. De AAL laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Het overzicht meldt ook de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

Hoofdstuk 2 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldbalans van het Ministerie van OCW. Tot slot bevat hoofdstuk 3, dat gewijd is aan de bedrijfsvoering, het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer van het Ministerie van OCW. Ook de ontwikkeling in de bedrijfsvoering wordt in dit hoofdstuk beschreven.

Dit rapport telt vijf bijlagen. In bijlage 1, 2 en 3 staan overzichten die de resultaten van dit rechtmatigheidsonderzoek schematisch weergeven. In bijlage 1 staan alle geconstateerde fouten en onzekerheden op een rij, in bijlage 2 de begrote en verantwoorde bedragen en in bijlage 3 de (ernstige) onvolkomenheden. Bijlage 4 bevat de gebruikte afkortingen en bijlage 5 is een verklarende woordenlijst.

## **2 JAARVERSLAG**

### **2.1 Inleiding**

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk VIII, het Ministerie van OCW, beoordeeld. Zij heeft onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreekt de Algemene Rekenkamer van een onrechtmatigheid respectievelijk van een ondeugdelijke weergave.

In dit hoofdstuk staat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit deelvondelen over de volgende onderdelen van het jaarverslag:

- financiële informatie en saldibalans;
- informatie over de bedrijfsvoering;
- informatie over het beleid.

In de volgende paragraaf staat het oordeel over het jaarverslag als geheel. In de daaropvolgende paragrafen komen de deelvondelen aan de orde. De Algemene Rekenkamer komt tot deze oordelen op basis van bevindingen uit haar onderzoek. Voor haar oordeelsvorming heeft zij gebruik kunnen maken van de werkzaamheden van de auditdienst OCW.

### **2.2 Oordeel jaarverslag**

Het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk VIII, het Ministerie van OCW, voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van twee aspecten. In de eerste plaats zijn enkele fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid geconstateerd. In de tweede plaats is de niet-financiële informatie niet geheel op deugdelijke wijze totstandgekomen.

### **2.3 Financiële informatie en saldibalans**

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan financiële informatie:

- rechtmatig totstandgekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- overeenkomstig de verslaggevingseisen opgesteld.

#### *Oordeel financiële informatie*

De financiële informatie in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van OCW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van:

- artikel 9: Arbeidsmarkt en personeelsbeleid; onvolledige verantwoording van de ontvangsten door onjuist afgerekende subsidievoorschotten (€ 0,2 miljoen);
- artikel 11: Studiefinanciering; onjuistheden (€ 9,8 miljoen) en onzekerheden (€ 35,2 miljoen) in de uitgaven door respectievelijk fouten en niet of onvolledig uitgevoerde controles om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen;
- artikel 12: Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten; onjuistheden (€ 4,3 miljoen) en onzekerheden (€ 6,0 miljoen) in de uitgaven door respectievelijk fouten en niet of onvolledig uitgevoerde controles om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.



Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat over het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de verantwoordingsstaat over de baten-lastendiensten Cfi en Rijksarchiefdienst (RAD) en de toelichting daarbij.

Naast bovengenoemde belangrijke fouten en onzekerheden wijst de Algemene Rekenkamer op het volgende. De Algemene Rekenkamer constateerde dat het Ministerie van OCW meerjarige subsidies op grond van de Cultuurnota 2001–2004 heeft verstrekt, terwijl bij de subsidieaanvragen over het algemeen een liquiditeitsprognose ontbrak. Omdat de subsidieaanvragen op dit punt niet voldoen aan het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen, is sprake van een onrechtmatigheid. Het financieel belang dat hiermee gemoeid is bedraagt naar schatting € 423,0 miljoen. De Algemene Rekenkamer heeft deze onrechtmatigheid echter niet betrokken in haar oordeelsvorming over de rekening van het Ministerie van OCW.

Het ministerie hanteert voor de cultuurnotasubsidies een standaardbevoorschottingsritme. De per instelling ingediende liquiditeitsprognoses hebben daarom geen feitelijke functie. Eind maart 2005 is het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen gewijzigd.<sup>4</sup> Een van de wijzigingen betreft het schrappen van de verplichting om bij meerjarige subsidieaanvragen voor de nieuwe cultuurnotaperiode (cultuurnota 2005–2008) een liquiditeitsprognose in te dienen.

#### *Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting*

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2004 is opgebouwd. Ook zijn de totaalbedragen aan fouten, onzekerheden en onvolledigheden opgenomen die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

#### **Overzicht 1**

##### **Bedragen van de verantwoordingsstaat 2004, Ministerie van OCW (x € miljoen)**

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	28 872,1	26 434,7	1 396,4
Belangrijke fouten en onzekerheden <sup>1</sup>	–	55,3	0,2
Overige fouten en onzekerheden <sup>2</sup>	3,5	49,8	0,7
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	3,5	105,1	0,9
Onzekerheid over de volledigheid	–	–	–

<sup>1</sup> Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden.

<sup>2</sup> Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau niet overschrijden.

In bijlage 1 worden de belangrijke fouten en onzekerheden toegelicht. Het totaal aan fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor goedkeuring van de verantwoording. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van de totale verantwoordingsstaat.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 999,1 miljoen respectievelijk € 45,7 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 2). Als de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende Slotwet-

<sup>4</sup> Staatsblad 2005, nummer 148.

mutaties, zal de Algemene Rekenkamer haar positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

De Algemene Rekenkamer vestigt de aandacht op paragraaf 4 van de toelichting op de verantwoordingsstaat in het jaarverslag van het ministerie. Hierin wordt ingegaan op de M&O-gevoeligheid van enkele regelingen en de maatregelen die het ministerie heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden. De beperkingen die inherent zijn aan het M&O-beleid, leiden ertoe dat een bepaalde onzekerheid over de rechtmatigheid van deze geldstromen aanwezig blijft.

#### *Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting*

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er geen belangrijke fouten en/of onzekerheden zijn met betrekking tot de rechtmatigheid en/of de deugdelijke weergave en/of het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

#### *Oordeel saldibalans en toelichting*

De saldibalans 2004 van het Ministerie van OCW en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2004 is opgebouwd. Ook zijn de totaalbedragen aan fouten, onzekerheden en onvolledigheden opgenomen die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

#### **Overzicht 2**

##### **Saldibalans per 31 december 2004, Ministerie van OCW (x € miljoen)**

Totaalsaldo (debet + credit)	111 580,5
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit (1)	54 453,2
<hr/>	
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen per saldibalanspost overschrijden (zie bijlage 1)	-
Overige fouten en onzekerheden	15,0
<hr/>	
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	15,0
Onzekerheid over de volledigheid	-

<sup>1</sup> Uitgaven en ontvangsten ten laste van de begroting en tegenrekeningen tellen niet mee voor het beoordeelde totaal.

Het totaal aan eind 2003 openstaande voorschotten dat in 2004 is afgerekend, bedraagt € 8 209,9 miljoen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldoen. Wel vraagt zij aandacht voor de registratie van voorschotten. De auditdienst constateerde drie voorschotten die niet afgeboekt, maar wel afgerekend waren (totaal € 105 miljoen). Ook waren er betalingen die ten onrechte niet als voorschot waren opgenomen (totaal € 25 miljoen).

## **2.4 Informatie over de bedrijfsvoering**

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. In de bedrijfsvoeringsparagraaf heeft de minister een bedrijfsvoeringsmededeling opgenomen. In deze mededeling geeft de minister aan in welke mate processen naar haar mening op orde waren. Het opnemen van een bedrijfsvoeringsmededeling is niet verplicht. Toch

heeft de minister van OCW ervoor gekozen een mededeling op te nemen. De Algemene Rekenkamer spreekt hiervoor haar waardering uit.

Aan de mededeling liggen risicoanalyses en deelmededelingen ten grondslag die op directieniveau zijn opgesteld. Deze informatie heeft het ministerie geaggregeerd tot een mededeling op het niveau van het gehele ministerie. De Algemene Rekenkamer heeft de mededeling niet op inhoud beoordeeld, wel op de wijze waarop deze tot stand is gekomen.

#### *Oordeel informatie over de bedrijfsvoering*

De informatie over de bedrijfsvoering (waaronder de mededeling over de bedrijfsvoering) in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van OCW is niet geheel op deugdelijke wijze totstandgekomen. Wel voldoet de informatie aan de verslaggevingseisen.

De Algemene Rekenkamer merkt over de totstandkoming van de (niet-verplichte) mededeling over de bedrijfsvoering op dat binnen OCW geen eenduidig systeem voor risicoanalyses wordt gebruikt. Hierdoor is onvoldoende gewaarborgd dat de risicoanalyses de kritische bedrijfsprocessen afdekken. Ook constateert de Algemene Rekenkamer dat ongeveer een zesde van de organisatieonderdelen geen adequate deelmededeling heeft opgesteld. Voor wat betreft het aggregeren van deze deelmededelingen naar de bedrijfsvoeringsmededeling van het ministerie is niet duidelijk wat de overwegingen dan wel criteria zijn om bepaalde onderwerpen al dan niet op te nemen.

De Algemene Rekenkamer merkt bovendien op dat de planning- en controlcyclus, waarin de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsmededeling is ingebed, in 2004 verder is verbeterd. Ook onderneemt het ministerie de nodige acties om de risicoanalyses van de directies te verbeteren. Dit heeft een positief effect gehad op de risicoanalyses van enkele directies die de Algemene Rekenkamer heeft bestudeerd. Wel ziet de Algemene Rekenkamer nog de nodige mogelijkheden tot verbetering.

## **2.5 Informatie over beleid**

Bij het beoordelen van de kwaliteit van beleidsinformatie kijkt de Algemene Rekenkamer naar de totstandkoming van de informatie over het beleid en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen. Ook onderzoekt zij of de jaarverslagen «VBTB-conform» zijn. Dat is het geval wanneer de beleidsinformatie in de jaarverslagen een goed antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen:

- Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?
- Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
- Heeft het gekost wat het zou kosten?

Deze drie H-vragen zijn gespiegeld aan de drie W-vragen waarvan de antwoorden in de begrotingen van de ministeries zijn terug te vinden:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

#### *Oordeel informatie over het beleid*

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van OCW is niet geheel op deugdelijke wijze totstandgekomen. Wel voldoet de informatie aan de verslaggevingseisen.

De totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid is wel controleerbaar, maar is wat de prestatiegegevens betreft niet geheel ordelijk verlopen. De auditdienst OCW constateerde dat bij een aantal van de onderzochte prestatiegegevens de systemen die deze prestatiegegevens leveren niet zodanig zijn beschreven dat aan de hand van de beschrijving kan worden vastgesteld dat de systemen valide, betrouwbaar en bruikbaar zijn.

#### VBTB-conformiteit

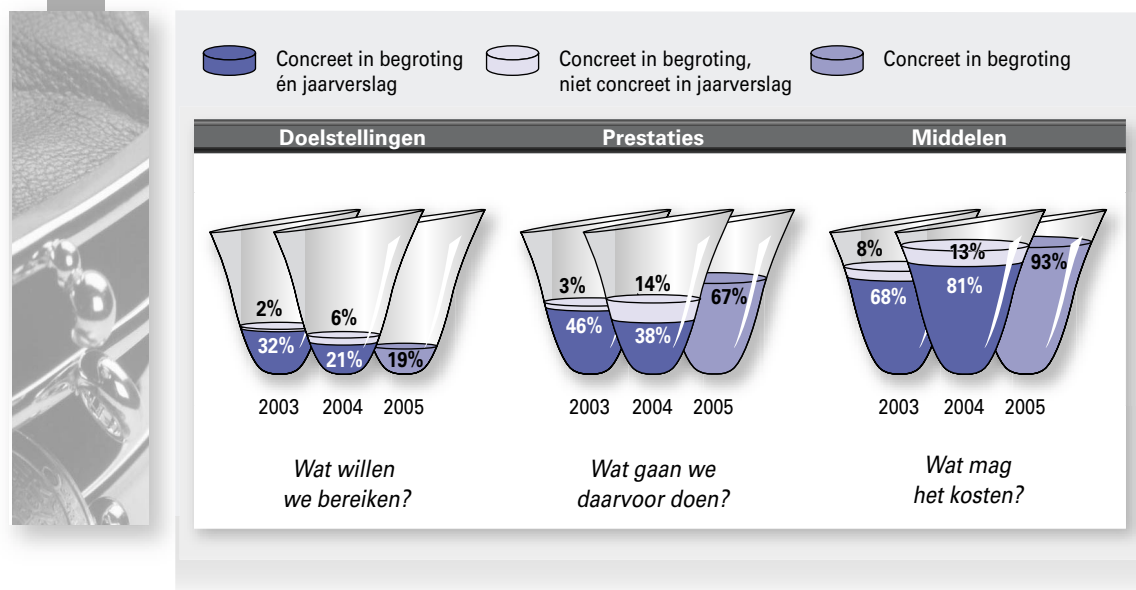
De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het ministerie in het Jaarverslag 2004 concreet antwoord geeft op de drie H-vragen. Deze vraag is, per operationele doelstelling, onderzocht in samenhang met de beantwoording van de drie W-vragen in de Begroting 2004. Met concreet wordt bedoeld dat de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd en/of uitgewerkt moeten zijn en dat de middelen te koppelen zijn aan de operationele doelstellingen.

Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien zijn de scores vergeleken met de scores voor de Begroting 2003, het Jaarverslag 2003 en de Begroting 2005. De resultaten van dit onderzoek worden in de onderstaande figuur weergegeven.

## Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Figuur 3



#### Informatie over (maatschappelijke) doelen en prestaties

Het Ministerie van OCW heeft de vraag «hebben we bereikt wat we hebben beoogd» en de vraag «hebben we gedaan wat we van plan waren te doen» voor 21% respectievelijk 38% van de operationele doelstellingen

concreet beantwoord. Dit zijn geen hoge scores. Bij 79% van de operationele doelen ontbreekt het daarmee aan een concrete uitwerking van (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren. Dit wil zeggen dat het ministerie het wel of niet behalen van deze doelstellingen niet inzichtelijk heeft kunnen maken in het verslag.

Opvallend is dat het ministerie voor een aantal operationele doelen in de Begroting 2004 wél concrete informatie geeft over de (maatschappelijke) doelen en de prestaties en in het Jaarverslag 2004 niet meer. De informatie in het jaarverslag sluit dus niet goed aan op de begroting. Dit is (deels) te verklaren doordat na het verschijnen van de begroting nieuwe rijksbegrotingsvoorschriften van kracht zijn geworden. Hierin worden eisen aan de compactheid van het jaarverslag gesteld.<sup>5</sup> Door de aanzienlijke beperking in de ruimte ten opzichte van de begroting, is besloten op verschillende plaatsen prestatiegegevens achterwege te laten. Dit fenomeen zal zich bij begroting en jaarverslag van 2005 overigens opnieuw voordoen, omdat ook de Begroting 2005 al klaar was vóór de nieuwe Rijksbegrotingsvoorschriften gingen gelden.

Overigens heeft de Algemene Rekenkamer het «goed gerekend» als in het jaarverslag de ontwikkeling in de prestaties is beschreven en daarnaast wordt verwezen naar documenten waar de precieze realisatiewaarden van de prestatie-indicatoren vermeld staan. Het is daarbij wel van belang op te merken, dat de departementale auditdienst voor prestatiegegevens in het beleidsverslag wél beoordeelt of die ordelijk en controleerbaar tot stand gekomen zijn, terwijl zij dat voor prestatiegegevens in andere documenten niet doet. Het maakt dus wel verschil in welk document het ministerie zich over prestaties verantwoordt: in het beleidsverslag is er de extra kwaliteitswaarborg van de toets die de departementale auditdienst uitvoert op de totstandkoming van de informatie.

De score voor de beantwoording van de W1 en H1-vraag is in vergelijking met 2003 lager, maar de informatie over de prestaties (W2-H2) is concreter. Deze trend zet zich voort in de Begroting 2005.

#### *Informatie over de middelen*

De vraag «heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten», is in het jaarverslag voor 81% van de operationele doelen concreet beantwoord. Dit is een verbetering ten opzichte van 2003. Ook voor de informatie over de middelen geldt, dat de aansluiting met de Begroting 2004 minder goed is (13% van de operationele doelen). De score voor de Begroting 2005 biedt goede perspectieven voor het Jaarverslag 2005, als het lukt de aansluiting met de Begroting 2005 beter te behouden.

#### *Aanbeveling*

In de begroting en het jaarverslag over 2004 van het Ministerie van OCW worden de instrumenten en bijbehorende prestatie-indicatoren zelf (W2-H2), alsmede de kosten die daarmee gemoeid zijn (W3-H3), over het algemeen beter uitgewerkt dan de relatie die die instrumenten hebben met de operationele doelstelling waarvoor ze worden ingezet (W1-H1). Ter verbetering van de informatiewaarde van het verslag zou de aandacht vooral nog uit moeten gaan naar verdere concretisering van de doelen door het kiezen van goede effectindicatoren. Voor het Jaarverslag 2005 is het van belang juist die prestatiegegevens te laten terugkomen, die het meest relevant zijn. Het geheel aan informatie over de (maatschappelijke) doelen en de prestaties blijft daardoor zo concreet mogelijk.

---

<sup>5</sup> Het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van OCW is aanzienlijk dunner dan vorige jaarverslagen.

## **3 BEHEER MINISTERIE**

### **3.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie. Bedrijfsvoering is de (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen en is gericht op het realiseren van taken en doelen van de organisatie. Onder de bedrijfsvoering vallen:

- het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties;
- de controle door de departementale auditdienst;
- de totstandkoming van de financiële informatie, bedrijfsvoeringsinformatie en beleidsinformatie in het jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer baseert haar oordelen op eisen die de CW 2001 stelt aan de onderdelen van de bedrijfsvoering.

De auditdienst OCW heeft dit jaar net als vorig jaar geen totaaloordeel afgegeven over het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Hoewel de auditdienst hiertoe geen duidelijke wettelijke verplichting heeft, vindt de Algemene Rekenkamer een totaaloordeel wel wenselijk.

Dit hoofdstuk beschrijft in de volgende paragraaf eerst het oordeel over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties (§ 3.2). In de daarop volgende paragraaf (§ 3.3) worden de onvolkomenheden beschreven die de Algemene Rekenkamer heeft aangetroffen en waarvoor in het oordeel een uitzondering wordt gemaakt. Vervolgens wordt kort ingegaan op de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 2003 heeft gerapporteerd en die het ministerie in 2004 heeft opgelost (§ 3.4). Ten slotte wordt ingegaan op de ontwikkeling in het beheer (§ 3.5).

### **3.2 Oordeel financieel beheer en materieelbeheer**

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van OCW hebben in 2004 voldaan aan de gestelde eisen. Een uitzondering vormen de onderdelen waarbij de Algemene Rekenkamer een onvolkomenheid constateerde:

- de interne controle bij Cfi op de bekostigingsprocessen;
- het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk;
- het personeelskostenbeheer bij het bestuursdepartement;
- het contractbeheer bij het bestuursdepartement.

### **3.3 Toelichting op de onvolkomenheden**

#### *3.3.1 Interne controle bij Cfi*

De Algemene Rekenkamer constateert mede op basis van onderzoek van de departementale auditdienst een onvolkomenheid bij Cfi in de interne controle op de bekostigingsprocessen. De auditdienst heeft geconstateerd dat interne controlemaatregelen bij Cfi in een aantal gevallen niet goed hebben gewerkt. Hierdoor zijn fouten gemaakt bij het toekennen en registreren van verplichtingen, het afwickelen van voorschotten en het voeren van de voorschotadministratie. Deze fouten zijn inmiddels

gecorrigeerd. Daarnaast bleek de kwaliteit van de zogenoemde productiedossiers te kort te schieten. Voor iedere bekostigingsregeling maakt Cfi een productiedossier aan waarin het bekostigingsproces wordt vastgelegd. Uit de productiedossiers blijkt echter onvoldoende of en in hoeverre controlehandelingen zijn uitgevoerd. Ook wordt niet duidelijk tot welke bevindingen en conclusies dit heeft geleid.

De uitvoeringsprocessen bij Cfi zijn mede onder druk komen te staan door organisatieveranderingen, de opgelegde taakstelling en het voorbereiden van grote veranderingen zoals de lumpsumfinanciering van het primair onderwijs en de invoering van het onderwijsnummer. Met de bekostiging van onderwijsinstellingen is een groot financieel belang gemoeid. Om die reden merkt de Algemene Rekenkamer de tekortschietende interne controle bij Cfi aan als een onvolkomenheid.

### *3.3.2 Beheer kunstvoorwerpen van het Rijk*

Het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk vertoont onvolkomenheden. Uit een recente inventarisatie, uitgevoerd in opdracht van de staatssecretaris van Cultuur, van de kunstvoorwerpen in beheer bij het Instituut Collectie Nederland (ICN) bleken hardnekkige registratieproblemen en omvangrijke vermissingen. De inventarisatie maakt deel uit van de inspanningen van de staatssecretaris om te komen tot een nieuwe beheersregeling voor de museale collecties van het Rijk. Dit is een van de aanbevelingen die het Ministerie van OCW heeft overgenomen uit het rapport *Museale collecties van het Rijk*<sup>6</sup> van de Algemene Rekenkamer (verschenen in 2000).

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2003/2004 onderzoek gedaan naar de stand van zaken van haar aanbevelingen in het genoemde rapport. Hieruit bleek dat het Ministerie van OCW nauwelijks voortgang had geboekt met het wegwerken van de geconstateerde tekortkomingen in het behoud en beheer van kunstvoorwerpen die in bruikleen zijn gegeven. Zo bleek een nulmeting bij departementen die kunst in bruikleen hebben, op veel problemen te stuiten. De staatssecretaris heeft inmiddels met instemming van de ministerraad een plan van aanpak opgesteld. Opgestarte acties worden versneld, zodat ze in 2006 in plaats van in 2008 afgerond worden. In de ministerraad is bovendien afgesproken dat de verschillende departementen uiterlijk 1 maart 2005 zullen rapporteren over het beheer van de kunstvoorwerpen die aan hen zijn toevertrouwd. Inmiddels hebben alle departementen gereageerd. Een aantal departementen heeft nog wat extra tijd gevraagd. Naar verwachting kan voor de zomer 2005 de balans worden opgemaakt.

### *3.3.3 Personeelskostenbeheer bestuursdepartement*

Het beheer van de personele uitgaven was eind 2004 nog niet op orde. Daarom handhaaft de Algemene Rekenkamer de geconstateerde onvolkomenheid uit het vorige rechtmatigheidsonderzoek.

Met het onderzoek van de Algemene Rekenkamer en het werk van een advocatenkantoor heeft de minister de gemaakte fouten in de personeelsdossiers van hogere ambtenaren in kaart laten brengen. Waar (juridisch) mogelijk heeft het ministerie deze fouten hersteld. Naar aanleiding van deze onderzoeken zijn diverse acties uitgevoerd en worden andere acties voorbereid, beide bedoeld om het personeelskostenbeheer te verbeteren. Zo krijgt de versterking van de controlfunctie gestalte via een reorgani-

---

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 470, nummer 2.

satie van de directie HRM. Deze maatregelen zullen echter pas op termijn effect hebben.

### *3.3.4 Contractbeheer bestuursdepartement*

De Algemene Rekenkamer handhaaft de onvolkomenheid in het contractbeheer die zij in het rechtmatigheidsonderzoek 2003 heeft geconstateerd. Weliswaar heeft het Ministerie van OCW de noodzakelijke maatregelen getroffen om de onvolkomenheid op te heffen, maar deze hebben nog onvoldoende effect gesorteerd. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer dat de volledigheid van de contractregistratie in het centrale contractregister nog te wensen over laat. Vooral de registratie van de zogenoemde nadere overeenkomsten van raamcontracten behoeft aandacht.

In 2004 heeft het Ministerie van OCW meer aandacht gekregen voor de naleving van de Regeling contractbeheer. Zo zijn alle organisatieonderdelen van het kerndepartement met ingang van 2005 verplicht gebruik te maken van het centrale contractregister. Deze maatregel heeft effect gehad: meer organisatieonderdelen zijn gaan werken met dit register. Daarnaast is eind 2004 de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het contractbeheer verduidelijkt. De onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling was volgens de departementale auditdienst een belangrijke oorzaak van het onvoldoende naleven van de Regeling contractbeheer.

## **3.4 Opgeloste onvolkomenheden**

### *3.4.1 M&O-beleid sectoren bve en ho*

Er zijn in 2004 goede vorderingen gemaakt bij het tegengaan van M&O voor de sectoren bve en ho. Hierdoor is niet langer sprake van een onvolkomenheid.

Verbeteringen uit het Actieplan Rekenschap die in 2003 zijn gerealiseerd, hebben in 2004 een duurzaam karakter gekregen. Zo heeft het ministerie in 2004 opnieuw bekostigingsoverleggen georganiseerd en zijn de notities *Helderheid* geactualiseerd. Daarnaast zijn in 2003 opgestarte verbeteringen vorig jaar verder ontwikkeld. Het overleg met toezichthouders heeft meer concrete resultaten opgeleverd en het sanctiebeleid is vastgelegd in een beleidsregel en een werkinstructie. Ten slotte zijn in 2004 nieuwe verbeteringen geïmplementeerd. Er is beleid geformuleerd en uitgevoerd voor de reviews op het werk van instellingsaccountants. Ook is de auditdienst een zogenoemd themaonderzoek gestart in de hbo-sector. Het themaonderzoek is een van de maatregelen uit het Actieplan Rekenschap.

Een aandachtspunt is het actualiseren van de inzichten in M&O-risico's. Met het zelfreinigende onderzoek van het ministerie in 2002 en het werk van de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap zijn belangrijke M&O-risico's in kaart gebracht. Bij het ministerie is het gebruik dat directies jaarlijks een M&O-inventarisatie uitvoeren zodat een actueel inzicht wordt geboden in de M&O-risico's. Om deze functie goed te kunnen vervullen, moeten de inventarisaties, meer dan nu het geval is, inzicht geven in eventuele nieuwe risico's en de effectiviteit van de genomen maatregelen om deze risico's te verminderen.



### *3.4.2 Subsidieregeling indemniteit bruiklenen*

De vorig jaar geconstateerde onvolkomenheid in de uitvoering van de Subsidieregeling indemniteit bruiklenen is opgeheven. De minister van OCW heeft de regeling eind oktober 2004 aangepast. Zo zijn de verantwoordelijkheden en taken voor de uitvoering gewijzigd. Het ICN is volledig verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de regeling. Naar aanleiding hiervan heeft het ICN het besluitvormingsproces om indemniteit te verlenen verbeterd. Hetzelfde geldt voor de oordeelsvorming over de beveiligingsmaatregelen. Een van de maatregelen is het laten uitvoeren van een beveiligingsaudit door een gespecialiseerd extern bureau bij tentoonstellingen waarvoor een indemniteitsgarantie is aangevraagd. De manier waarop het ICN de regeling nu uitvoert, voldoet naar de mening van de Algemene Rekenkamer aan de daaraan te stellen eisen.

### *3.4.3 Onvolledige uitvoering van de geplande reviews*

In 2004 heeft de departementale auditdienst bijna alle geplande reviews op de controlewerkzaamheden van instellingsaccountants uitgevoerd. De geconstateerde onvolkomenheid uit het rechtmatigheidsonderzoek 2003 is hiermee opgeheven. De in 2003 doorgeschoven reviews zijn in 2004 alsnog uitgevoerd. Het aantal uitgevoerde reviews in 2004 is in overeenstemming met de geplande aantallen in de voorgaande jaren.

Het Ministerie van OCW heeft haar reviewbeleid opnieuw geformuleerd en vastgelegd. Bovendien is een procedure vastgesteld om accountants aan te spreken die naar het oordeel van de departementale auditdienst, hun controle ontoereikend hebben uitgevoerd. Deze procedure geldt alleen voor de accountants van onderwijsinstellingen. De Algemene Rekenkamer beveelt aan deze procedure ook toe te passen op de andere sectoren van het Ministerie van OCW.

## **3.5 Ontwikkeling beheer**

In 2004 heeft het Ministerie van OCW meer aandacht gekregen voor de bedrijfsvoering. Naar aanleiding van de problematiek rond het apparaatskostenbeheer is in september 2004 het Actieplan Opruimen en Opbouwen opgesteld. Met dit actieplan worden verschillende verbeteracties in gang gezet om het achterstallig onderhoud in de bedrijfsvoering in te lopen. Bedrijfsvoering heeft hiermee expliciet de aandacht gekregen van de top van het departement. Een onderdeel van het actieplan is het aanscherpen van de handhaving van procedures en regelingen. Het onvoldoende naleven van (eigen) regels heeft de Algemene Rekenkamer in eerdere rechtmatigheidsonderzoeken herhaaldelijk aan de orde gesteld. De aangekondigde maatregelen in het actieplan hebben nog onvoldoende effect gesorteerd om de vorig jaar geconstateerde onvolkomenheid in het apparaatskostenbeheer en het contractbeheer op te heffen. Wel is de Algemene Rekenkamer van mening dat de noodzakelijke veranderingen in gang zijn gezet.

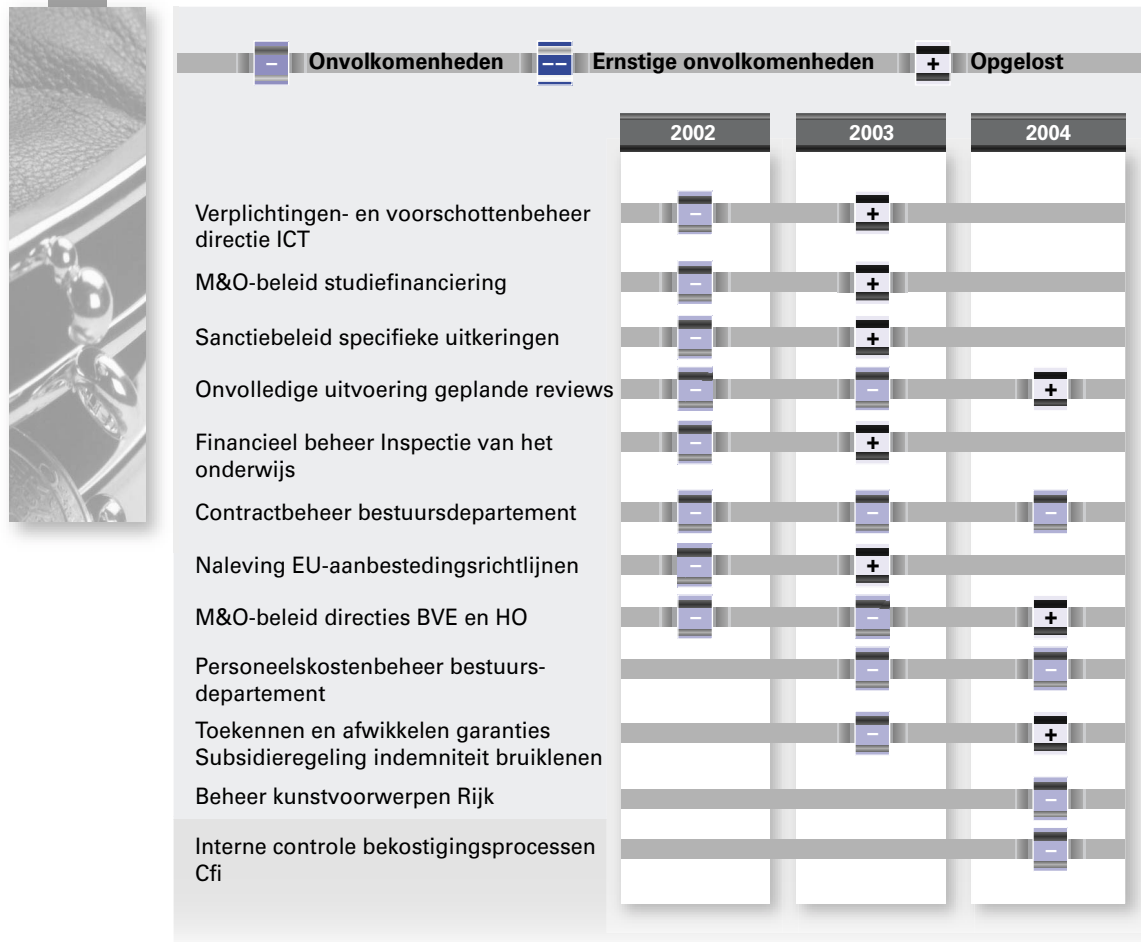
In de onderwerpen die de Algemene Rekenkamer meerdere jaren heeft onderzocht, constateert zij de nodige verbeteringen. Drie van de vijf onvolkomenheden die vorig jaar zijn gerapporteerd, zijn opgelost. De Algemene Rekenkamer constateert in dit rechtmatigheidsonderzoek echter ook twee nieuwe onvolkomenheden. Met de programma-uitgaven aan onderwijsinstellingen is een fors financieel belang gemoeid.

Om die reden vindt de Algemene Rekenkamer vooral de achteruitgang in de interne controle bij Cfi verontrustend.

Ten slotte merkt de Algemene Rekenkamer op dat de verbetering van de planning- en controlcyclus, waarin het opstellen en aggregeren van de bedrijfsvoeringsmededeling is ingebed, zich heeft voortgezet.

## Ontwikkeling in (ernstige) onvolkomenheden 2004 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Figuur 4



## 4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

In dit hoofdstuk is de reactie van de minister van OCW op het concept-rapport bij het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk VIII, het Ministerie van OCW, samengevat. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, *www.rekenkamer.nl*. De minister gaat in haar reactie met name in op de onvolkomenheden die door de Algemene Rekenkamer zijn geconstateerd en de aanbevelingen die in de Audit Actielijst 2005 zijn opgenomen.

### 4.1 Reactie minister

De minister heeft met waardering kennis genomen van het concept-rapport. Zij is verheugd dat de Algemene Rekenkamer constateert dat de nodige verbeteringen zijn opgetreden bij de onderwerpen die meerdere jaren zijn onderzocht. In haar reactie gaat de minister in op het doel dat zij zich in 2004 had gesteld om alle onvolkomenheden weg te werken die de Algemene Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 2003 geconstateerd had. Zij constateert dat de Algemene Rekenkamer ten aanzien van twee onvolkomenheden van mening is dat de noodzakelijke veranderingen in gang zijn gezet, maar dat deze in 2004 nog onvoldoende effect hebben gesorteerd. De minister verwacht dat beide onvolkomenheden in 2005 zullen zijn opgelost.

#### Jaarverslag van het ministerie

##### *Informatie over de bedrijfsvoering*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de totstandkoming van de (niet verplichte) mededeling over de bedrijfsvoering geeft de minister aan dat zij van plan is om in 2005 een eenduidig systeem voor risicoanalyse te gaan hanteren. Daarnaast zegt zij in haar reactie toe een standaardformulering voor deelmededelingen voor te schrijven en bij het opstellen van de mededeling over de bedrijfsvoering duidelijk aan te geven welke overwegingen en criteria het ministerie bij de selectie van onderwerpen hanteert.

##### *Informatie over beleid*

Ten aanzien van de informatie over het beleid constateert de Algemene Rekenkamer onder meer dat het ministerie in het Jaarverslag 2004 79% van de operationele doelen niet heeft uitgewerkt in concrete effectindicatoren. De minister geeft in haar reactie aan dat zij de uitwerking hiervan met ingang van het Jaarverslag 2005 aanzienlijk wil verbeteren. Wel merkt zij op dat het niet mogelijk is voor elk doel een eenduidige effectindicator te kiezen. De score van 79% bij het Jaarverslag 2004 zal zij dus niet tot 0% kunnen terugbrengen. De minister geeft daarom aan te kiezen voor het principe «comply or explain».

#### Beheer van het ministerie

##### *Interne controle bij Cfi*

De minister onderschrijft de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de interne controle bij Cfi te versterken. Op grond van aanbevelingen uit onderzoek van de departementale auditdienst geeft het ministerie hieraan reeds vorm. De volgende maatregelen zijn getroffen:

- De risicoanalyses op de bekostigingsprocessen worden momenteel verdiept; waar nodig zullen beheersmaatregelen worden getroffen.
- Er wordt een controleteam samengesteld dat onder meer wordt

ingezet op de controle van de risicovolle aspecten die in de risico-analyse worden gesignaleerd.

- In overleg met de auditdienst wordt een richtlijn opgesteld om de productiedossiers te verbeteren.

#### *Beheer kunstvoorwerpen van het Rijk*

De minister geeft in haar reactie aan dat zij het vorig jaar vastgestelde plan van aanpak zal uitvoeren. Het ICN heeft een projectgroep geformeerd die lopende bruikleenovereenkomsten actualiseert en controleert. Bovendien werkt het ministerie aan een nieuw beheerssysteem. Hierbij wordt in overleg met het Ministerie van Financiën aansluiting gezocht bij de regels voor het materieelbeheer, aldus de minister.

#### *Personeelskostenbeheer bestuursdepartement*

De minister deelt de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over het personeelskostenbeheer bij het bestuursdepartement en geeft aan door te gaan met de in gang gezette verbetermaatregelen. De minister verwacht dat het personeelskostenbeheer in 2005 voldoende op orde zal zijn. Zij verwijst in dit verband naar het rapport Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk dat de Algemene Rekenkamer op 26 april 2005 heeft gepubliceerd. In dit rapport merkt de Algemene Rekenkamer onder meer op dat het Ministerie van OCW de eerste positieve resultaten van de verbetermaatregelen al geboekt heeft.

#### *Contractbeheer bestuursdepartement*

De minister is met de Algemene Rekenkamer van mening dat de volledigheid van de contractenregistratie eind 2004 nog te wensen over liet. Zij wijt dit aan de nog korte periode dat het gebruik van het centrale contractregister verplicht is gesteld en de gebruikers geïnstrueerd zijn. De minister verwacht dat de effecten van de maatregelen die in 2004 genomen zijn, in 2005 zichtbaar zullen worden. In haar reactie geeft de minister aan in de planning- en controlcyclus 2005 extra aandacht te besteden aan het contractbeheer.

#### *M&O-beleid sectoren bve en ho*

Naar aanleiding van de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat het actualiseren van de inzichten in de M&O-risico's een aandachtspunt is, merkt de minister op dat het bekostigingsoverleg en het Regieoverleg Toezichthouders de gremia zijn om deze risico's aan te pakken en maatregelen te treffen. De minister geeft aan dat de jaarlijkse M&O-inventarisatie een actueel inzicht moet bieden in de M&O-risico's.

#### *Uitvoering reviews*

De minister neemt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer over om de procedure voor ontoereikende accountantscontrole van instellings-accountants ook van toepassing te verklaren op andere sectoren dan het onderwijs.

## **4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor de reactie van de minister van OCW op het conceptrapport bij het Jaarverslag 2004 van hoofdstuk VIII, het Ministerie van OCW. Uit de reactie blijkt dat de minister de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer onderschrijft en de wil heeft om maatregelen te treffen om de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE VAN OCW**

**A: Verplichtingen**

Art.	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
09	Arbeidsmarkt en personeels- beleid	118,5	-	1,5	1,5	1,3%	nee		Onzekere bekostiging zij-instromers
-	Overig		1,5	0,5	2,0	-	-		
Totaal			1,5	2,0	3,5				

**B: Uitgaven**

Art.	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
01	Primair onderwijs	7.574,3	44,7	1,8	46,5	0,6%	nee		Fouten in de leerlingtellingen
11	Studiefinanciering	2.675,3	9,8	35,2	45,0	1,7%	ja		Onjuiste toekenningen en niet of niet volledig uitgevoerde con- troles op misbruik en oneigen- lijk gebruik.
12	Tegemoetkoming onderwijs- bijdrage en schoolkosten	398,2	4,3	6,0	10,3	2,6%	ja		Onjuiste toekenningen en niet of niet volledig uitgevoerde con- troles op misbruik en oneigen- lijk gebruik.
-	Overig		2,3	1,0	3,3	-	-		
Totaal			61,1	44,0	105,1				

**C: Ontvangsten**

Art.	Omschrijving	Totaal ver- antwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
9	Arbeidsmarkt en personeels- beleid	0,4	0,2	-	0,2	50,0%	ja		Onjuiste afrekening van subsi- dievoorschotten.
-	Overig		0,7	-	0,7	-	-		
	Totaal		0,9	-	0,9				

**D: Saldbalans**

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Debet	Extracomptabele vorderingen	7.491,2	0,7	-	0,7	0,0%	nee		In 2004 geboekte in 2005 ingestelde vorderingen
Debet	Voorschotten	6.407,3	10,6	-	10,6	0,2%	nee		Voornameelijk niet als voorschot geregistreerde betalingen
-	Overig	-	2,7	1,0	3,7	-	-		
	Totaal		14,0	1,0	15,0				

**E: Afgerekende voorschotten**

Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrens overschreden?	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)	
Totaal	-	-	-	-	-	-	

**F: Agentschappen**

Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie-grens overschreden?	onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Totaal								

Bovenstaande tabellen geven een overzicht van de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd. Het betreffen fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en in de deugdelijke weergave in het jaarverslag.

De tolerantie op artikelniveau bedraagt voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld:

- voor artikelen < € 50 miljoen: 10% van het artikelbedrag (voor de saldbalans: per individuele post);
- voor artikelen ≥ € 50 miljoen en < € 0,5 miljard: € 5 miljoen (voor de saldbalans: per individuele post);
- voor artikelen ≥ € 0,5 miljard: 1% van het artikelbedrag (voor de saldbalans: per individuele post).

De goedkeuringstolerantie in de totalen bedraagt 1% voor alle fouten en 3% voor alle onzekerheden (exclusief onzekerheid over volledigheid).

Tegen fouten en onzekerheden kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken op grond van artikel 88 CW 2001.

**BIJLAGE 2**

**TOTAALOVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN IN JAARVERSLAG 2004 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

	Uitgaven				Verplichtingen					
	Begroting 2004 (€ x 1000) (stand bij 2 <sup>e</sup> supp)		Verantwoording 2004 (€ x 1000)		Begroting 2004 (€) (stand bij 2 <sup>e</sup> supp)		Verantwoording 2004 (€)			
	abs (€)	%	abs (€)	%	abs (€)	%	abs (€)	%		
Art 1 Primair onderwijs	7 599 541		7 574 341		7 597 304		7 514 143		- 83 161	- 1,09
Art 2 Expertisecentra	0		0		0		0		0	
Art 3 Voortgezet onderwijs	5 273 005		5 281 572	0,16	5 312 609	0,16	5 337 661	0,16	25 052	0,47
Art 4 Beroepsonderwijs en volwasseneducatie	2 680 816		2 692 963	0,45	2 734 896	0,45	2 886 173	0,45	151 277	5,53
Art 5 Technocentra	9 076		8 675	- 4,42	9 076	- 4,42	17 602	9,076	8 526	93,94
Art 6 Hoger beroepsonderwijs	1 718 735		1 720 238	0,09	1 809 629	0,09	1 760 835	0,09	- 48 794	- 2,70
Art 7 Wetenschappelijk onderwijs	3 217 727		3 215 642	- 0,06	3 302 326	- 0,06	3 327 019	- 0,47	24 693	0,75
Art 8 Internationaal onderwijsbeleid	27 335		26 773	- 2,06	24 220	- 2,06	24 107	- 0,47	- 133	- 0,47
Art 9 Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	124 344		117 405	- 5,58	124 344	- 5,58	118 489	- 4,71	- 5 855	- 4,71
Art 10 Informatie- en communicatietechnologie	52 326		50 926	- 2,68	52 326	- 2,68	51 008	- 1 318	- 2 52	- 2,52
Art 11 Studiefinanciering	2 658 606		2 675 302	0,63	2 658 606	0,63	2 675 302		16 696	0,63
Art 12 Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	395 714		398 176	0,62	395 714	0,62	398 176		2 462	0,62
Art 13 Lesgeld	3 469		3 548	2,28	3 469	2,28	3 548		79	2,28
Art 14 Cultuur	801 537		804 787	0,41	2 377 678	0,41	1 969 990	- 407 688	- 17,15	- 17,15
Art 15 Media	868 834		867 462	- 0,16	868 345	- 0,16	1 638 092	769 747	88,65	88,65
Art 16 Onderzoek en Wetenschappen	815 395		813 322	- 0,25	1 000 102	- 0,25	959 785	- 40 317	- 4,03	- 4,03
<i>Niet-beleidsartikelen:</i>										
Art 17 Nominaal en onvoorzien	20 240		0	- 100,00	20 240	- 100,00	0	- 20 240	- 100,00	- 100,00
Art 18 Bestuursdepartement	151 484		126 017	- 16,81	156 984	- 16,81	133 016	- 23 968	- 15,27	- 15,27
Art 19 Inspecties	49 182		50 138	1,94	49 182	1,94	49 744	562	1,14	1,14
Art 20 Adviesraden	8 790		7 400	- 13,90	8 790	- 15,81	7 400	- 1 390	- 15,81	- 15,81
Art 21 Uitvoeringsorganisatie onderwijs	0		0	0	0	0	0	0	0	0
Art 22 Uitvoeringsorganisatie cultuur	0		0	0	0	0	0	0	0	0
Art 23 Uitvoeringsorganisatie wetenschappen	0		0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	26 476 156		26 434 687	- 0,16	28 505 840	- 0,16	28 872 090	366 250	1,28	1,28
Totaal overschrijdingen			45 660				999 094			



**ONVOLKOMENHEDEN IN HET FINANCIËEL BEHEER, HET  
MATERIEELBEHEER EN DE DAARTOE BIJGEHOUDEN  
ADMINISTRATIES BIJ HET MINISTERIE VAN OCW**

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel nummer	Omschrijving	Omvang (x € 1000)	Toelichting in paragraaf
Onvolkomenheid voor wat betreft de interne controle bij Cf op de bekostigingsprocessen	2004	Artikel 01,03, 04, 06 en 07	Primair onderwijs, Voortgezet onderwijs, Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, Hoger beroepsonderwijs en Wetenschappelijk onderwijs	€ 20 484 756	3.3.1
Onvolkomenheid in het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk	2004	Artikel 14	Cultuur	€ 804 787	3.3.2
Onvolkomenheid in het personeelskostenbeheer bij het bestuursdepartement	2003	Met name artikel 18	Ministerie algemeen	€ 126 017	3.3.3
Onvolkomenheid in het contractbeheer bij het bestuursdepartement	2002	Met name artikel 18	Ministerie algemeen	€ 126.017	3.3.4

Bovenstaande tabel geeft alle (ernstige) onvolkomenheden weer die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd én die haar (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden. Deze onvolkomenheden merkt de Algemene Rekenkamer aan als «potentiële bezwaargevallen». De Algemene Rekenkamer kan eventueel bezwaar maken tegen deze onvolkomenheden op grond van Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89.

AAL	Audit Actielijst
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
Cfi	Centrale Financiën Instellingen
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
hbo	hoger beroepsonderwijs
HO	directie Hoger Onderwijs
HRM	directie Human Resource Management
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
ICN	Instituut Collectie Nederland
M&O	misbruik en oneigenlijk gebruik
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RAD	Rijksarchiefdienst
wo	wetenschappelijk onderwijs

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende belangrijke 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.

**Accountantsrapport**

Schriftelijk verslag van een accountant over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar het jaarverslag van een departement dan wel het jaarverslag van het Rijk.

**Accountantsverklaring**

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het departementale jaarverslag. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften, en bevat daarnaast ook een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid.

**Administratieve systemen**

Systemen waarin de uitkomsten van de uitvoeringssystemen aan de hand van boekingsdocumenten worden vastgelegd en worden verwerkt tot deugdelijke informatie over het beheer.

**Agentschap**

Zie baten-lastendienst.

**Artikelgewijze oordeelsvorming**

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Om het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de afzonderlijke begrotingsartikelen tot zijn recht te laten komen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen.

**Baseline financieel beheer en materieelbeheer**

De algemene normen en de daaruit afgeleide criteria voor het financieel beheer en het materieelbeheer van departementen. De baseline is door het Ministerie van Financiën op 13 juni 2001 aan alle directeuren van de departementale accountantsdiensten en van de directies Financieel-Economische Zaken toegezonden met het verzoek deze vanaf 1 juli 2001 als handleiding toe te passen en in deze toepassing ook het management te betrekken.

**Baten-lastendienst**

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale (buiten)diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer worden niet ingeperkt door de instelling van baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording en voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

**Bedrijfsvoering**

De bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

**Begrijpelijkheid**

Norm voor vorm en presentatie van het jaarverslag van departementen. Informatie moet helder en eenvoudig gepresenteerd worden. Dit wordt bevorderd als er een duidelijke structuur is, als de informatie eenduidig is, als de informatie niet teveel vaktermen bevat, als het zelfstandig leesbaar is en zonodig duidelijke verwijzingen bevat. Ook is het belangrijk dat er een helder onderscheid is tussen middelen, activiteiten, prestaties en effecten.

**Beleidsintensiveringen**

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt.

**Beleidsprioriteiten**

Speerpunten in het beleid van de minister. Deze kunnen gebaseerd zijn op het regeerakkoord en/of afspraken met de Tweede Kamer. Over de beleidsprioriteiten wordt apart verslag gedaan in het beleidsverslag.

**Bestuurskosten**

Uitgaven waarmee de top van het ministerie zich persoonlijk bemoeit of die rechtstreeks aan de top ten goede komen.

**Betrouwbaarheid**

Norm voor zowel de informatie in het jaarverslag van een ministerie zelf, als voor het proces van informatieverzameling en informatieverwerking. De informatie moet een getrouwe weergave vormen van hetgeen zij beoogt weer te geven. Dat wil zeggen: de informatie mag geen materiële onjuistheden of onvolledigheden bevatten en dient evenwichtig te zijn. Om betrouwbare informatie te kunnen krijgen, moet er goed gemeten worden en moet herhaalde meting tot hetzelfde resultaat leiden. Ook validiteit speelt een rol: er moet gemeten worden wat men beoogt te meten. Verder kan de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen een rol spelen.

**Bezwaaronderzoek**

Onderzoek ten behoeve van de besluitvorming door de Algemene Rekenkamer over het al dan niet maken van bezwaar. De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken op grond van artikelen 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer hanteert een selectief bezwaarbeleid.

**Budgetrecht Tweede Kamer**

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan de regering voor het aangaan van verplichtingen, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen).

**Conformiteit aan wettelijke regels (voor de inhoud)**

De vereiste dat de beleidsinformatie van een ministerie voldoet aan bepaalde regels en richtlijnen. Een van de belangrijkste richtlijnen is de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). Hierin is vastgelegd dat (a) de kwaliteit van de systemen van reguliere prestatiegegevens en (b) de aanwezigheid van (en de onafhankelijkheid van) evaluatieonderzoek vast te stellen moeten zijn aan de hand van beschrijvingen van het systeem, de administratieve organisatie en/of de onderzoeksdossiers.

**Conformiteit aan wettelijke regels (voor vormvereisten)**

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

**Departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD)**

Onderdeel van het ministerie dat belast is met de controle van het financieel beheer van het departement en de verantwoording daarover. De DAD voert een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD principieel als een interne accountant, zij het een relatief onafhankelijke. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten.

**Deugdelijke weergave**

De financiële verantwoording dient het gevoerde beheer deugdelijk weer te geven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten-Generaal als gebruiker van de informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

**Europese aanbestedingsrichtlijnen**

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten gebaseerd op de beginselen: non-discriminatie, transparant proces en objectieve selectie- en gunningscriteria.

**Financieel beheer**

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 (CW 2001).

**Financieel Jaarverslag en saldibalans van het Rijk**

Deze vormen samen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het jaarverslag bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De saldibalans van het Rijk sluit op deze rekening aan. Beide worden opgesteld door de minister van Financiën.

**Fouten**

Fouten zijn afwijkingen van de criteria rechtmatigheid en deugdelijke weergave. Rechtmatigheidsfouten en deugdelijke weergave fouten worden beide onderscheiden in onjuistheden en onvolledigheden.

**Jaarverslag (departementaal)**

Het departementale jaarverslag bestaat uit het beleidsverslag en de jaarrekening. Hiermee legt de minister verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering van het ministerie.

**M&O-beleid**

Het geheel van maatregelen genomen door ministers om misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie)regelingen zoveel mogelijk te beperken.

**Materieelbeheer**

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting. Deze definitie is gebaseerd op het besluit Materieelbeheer 1996.

**Onvolkomenheid**

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer.

**Onzeker (onzekerheden)**

Oordeel dat de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geeft over het financieel beheer van een ministerie. Het oordeel onzeker wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

**Overdrachtsuitgaven**

Subsidies en specifieke uitkeringen.

**Potentieel bezwaargeval**

Onvolkomenheden in het financieel beheer of in de financiële verantwoording van een ministerie die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

**Prestatiegegevens**

Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

**Rechtmatigheid**

Norm waaraan de financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk moeten voldoen, inhoudende dat: (a) de verantwoordingen zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven, en (b) de in de verantwoordingen opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

**Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)**

Instelling die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

**Review**

De beoordeling van de controle die is uitgevoerd door de departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de resultaten ervan.