

Vergaderjaar 2004–2005

30 100 VIII

Jaarverslag en slotwet ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2004

Nr. 6

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 2 juni 2005

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de volgende vragen ter beantwoording voorgelegd over het rapport van de Algemene Rekenkamer d.d. 18 mei 2005, bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Kamerstuk 30 100 VIII, nr. 2).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 2 juni 2005. De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Cornielje

De Adjunct-griffier van de commissie,
Jaspers

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Cornielje (VVD), voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Smeets (PvdA), ondervoorzitter, Eijssink (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD), Azough (GL) en Roefs (PvdA).

Plv. Leden: Ferrier (CDA), Rijpstra (VVD), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Vacature (SP), Tonkens (GL), Brinkel (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijksma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA), Aptroot (VVD), Halsema (GL) en Kalsbeek (PvdA).

1

Is het waar dat de Algemene Rekenkamer aangeeft dat de verantwoording niet goed aansluit op de begroting? Wat betekent dit voor die onderwerpen waarover niet of onvoldoende is gerapporteerd? Volgt er een verantwoording op onderdelen?

De aansluiting tussen jaarverslag en begroting 2004 is niet volledig. De reden hiervoor noemt de Rekenkamer op blz. 21 van haar rapport, namelijk dat de nieuwe begrotingsrichtlijnen een aanzienlijke beperking in ruimte oplegden aan het jaarverslag 2004. Daarom zijn op verschillende plaatsen prestatiegegevens achterwege gelaten. Om naast de afgeslankte verantwoording toch voldoende aandacht te kunnen besteden aan het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen is dit jaar een nieuw document – Bestel in Beeld – toegevoegd, dat op dezelfde dag aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als het jaarverslag. In Bestel en Beeld worden aan de hand van trends en benchmarks onder meer de output – de resultaten – en de outcomes – de effecten- van het OCW bestel op hoofdlijnen in kaart gebracht. Vooralsnog voor onderwijs en wetenschap, volgend jaar ook voor Cultuur.

2

Wat is de reden van het ontstaan van de onrechtmatigheden dan wel de onzekerheid over de rechtmatigheid die door de Algemene Rekenkamer zijn geconstateerd?

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

- artikel 9 (Arbeidsmarkt en personeelsbeleid) in verband met onvolledige verantwoording van de ontvangsten door onjuist afgerekende subsidievoorschotten (€ 0,2 miljoen);
- artikel 11 (Studiefinanciering) vanwege onjuistheden (€ 9,8 miljoen) en onzekerheden (€ 35,2 miljoen);
- artikel 12 (Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten) vanwege onjuistheden (€ 4,3 miljoen) en onzekerheden (€ 6,0 miljoen).

Toelichting bij de ontvangsten op artikel 9.

De fout bij de ontvangsten wordt veroorzaakt doordat in enkele gevallen exploitatieoverschotten van instellingen die bij het vaststellen van de subsidie over voorgaande jaren bleken te bestaan, niet als ontvangst maar in mindering van de uitgaven zijn geboekt. Dit is in strijd met de comptabele regels.

Toelichting bij de uitgaven op de artikelen 11 en 12.

Op de artikelen 11 (WSF) en 12 (WTOS) zijn onjuistheden en onzekerheden geconstateerd in de toekenning door fouten respectievelijk niet of onvolledig uitgevoerde controles om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

De WSF en WTOS zijn MenO-gevoelige regelingen. De IB-Groep voert controles uit ter detectie van misbruik en/of oneigenlijk gebruik bij deze regelingen. De IB-Groep heeft in de loop van 2004 een aanzet gedaan tot het verbeteren van de aansturing van deze controles. Het risico dat groepen studenten onterecht gebruik maken van de wettelijke regelingen is nog niet geheel onder controle. In 2005 zal de IB-Groep daarom extra aandacht besteden aan de regie en bewaking op de volledige en juiste uitvoering van het MenO-beleid. Ook zal de evaluatie van de controles in

het algemeen en de risicogerichte inrichting daarvan in het bijzonder een meer prominente rol krijgen.

3

Is er een relatie tussen de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik en de het gebrek aan interne controle bij de Centrale Financiële Instelling (CFI)

Het begrip misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO) heeft betrekking op situaties waar een (te hoge) uitkering of bijdrage van OCW verkregen wordt door:

- het bewust niet, onjuist, niet tijdig of onvolledig verstrekken van gegevens en inlichtingen (misbruik) aan OCW;
- het volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling van de wet handelen (oneigenlijk gebruik).

Bij deze situaties betreft het onrechtmatige verkrijging.

MenO-gevoeligheid is aan de orde als de aanspraak op een uitkering of subsidie, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de uitkering, subsidie of heffing afhankelijk is van gegevens die door een derde of belanghebbende zelf verstrekt moeten worden.

Het merendeel van de uitgaven van OCW heeft betrekking op reguliere bekostiging en is afhankelijk van gegevens die door belanghebbenden en derden in het veld worden verstrekt.

Deze gegevensverstrekking door belanghebbenden en derden heeft echter geen relatie met de vermindering van de kwaliteit van de interne controle in 2004 bij CFI.

De kwaliteitsvermindering bij CFI houdt geen verband met de MenO-gevoeligheid van de wet- en regelgeving, maar met de interne bedrijfsvoering bij CFI in 2004.

Er blijkt bij CFI een spanningsveld tussen de inzet van medewerkers voor going-concern-activiteiten en voor vernieuwingstrajecten. Dit heeft zich gemanifesteerd in een teruggang van de interne controle op de bekostigingsprocessen. Interne controlemaatregelen hebben in een aantal gevallen niet goed gewerkt en worden onvoldoende zichtbaar gemaakt.

Het zogenoemde vier-ogen-principe is bij bepaalde processen verlaten. De kwaliteit van productiedossiers schiet te kort en procesbeschrijvingen zijn niet voldoende actueel.

De teruggang van de interne controle is ook uit de controle van de Auditdienst gebleken. In 2004 zijn fouten gemaakt bij het toekennen en registreren van verplichtingen, het afwickelen van voorschotten en het voeren van de voorschotadministratie. De belangrijkste fouten zijn op aangeven van de Auditdienst gecorrigeerd en hebben daardoor geen consequenties voor de uiteindelijke bekostiging van de onderwijsinstellingen over 2004.

Inmiddels zijn maatregelen genomen om tijdelijk extra capaciteit in te zetten voor de interne controle op de reguliere bekostiging en zijn er risicoanalyses uitgevoerd voor alle belangrijke processen.

4

Is naar het oordeel van de Rekenkamer de aandacht voor de toezichtsfunctie, het actieplan Opruimen en Opbouwen en voor het onderzoek Rekenschap mogelijk een oorzaak van het relatief slecht presteren van het ministerie van OCW op het onderdeel beleidsinformatie?

Uit het oordeel van de AR kan geen causaal verband worden afgeleid tussen de aandacht voor de toezichtfunctie, het actieplan Opruimen en Opbouwen en voor het onderzoek Rekenschap, en de prestaties van het ministerie van OCW op het onderdeel beleidsinformatie.

Het AR rapport adviseert wel een onderscheid te maken in effecten en prestaties van beleid. Het gaat inderdaad uiteindelijk om het maatschappelijke effect. Het is echter de vraag of het mogelijk is om precies de beoogde maatschappelijke effecten van beleid te kwantificeren. Immers, maatschappelijk ontwikkelingen worden door vele factoren bepaald. Beleid beoogt een bijdrage te leveren om een maatschappelijk effect te bewerkstelligen. Ook andere factoren zoals de economische conjunctuur beïnvloeden deze ontwikkelingen. Daarnaast worden maatschappelijke effecten van beleid pas met flinke vertraging – soms jaren – zichtbaar. Een directe koppeling tussen beleid en de uiteindelijk beoogde effecten is om deze pragmatische redenen lastig. De nieuwe publicatie Bestel in Beeld besteedt waar mogelijk aandacht aan de maatschappelijke opbrengsten van onderwijs.

5

Is er bij de registratie van de voorschotten sprake van een systeemfout of een menselijke tekortkoming? Kan een geautomatiseerd systeem hiervoor een oplossing bieden?

Het betreft hier enerzijds drie voorschotten die wel afgerekend waren, maar die in het geautomatiseerde systeem GEFIS nog niet als zodanig waren verwerkt en anderzijds een aantal betalingen welke niet als voorschot in GEFIS waren opgenomen.

In het eerste geval betreft het een menselijke tekortkoming.

Een geautomatiseerd systeem biedt hiervoor geen oplossing, omdat de voorschotten immers al geautomatiseerd worden verwerkt.

Het laatste punt wordt veroorzaakt door een verschil in interpretatie van de definitie van voorschotten, waardoor een aantal voorschotbetalingen niet als zodanig is geregistreerd. Momenteel vindt er overleg plaats tussen FEZ, de Auditdienst en CFI om tot een aanscherping van de definitie van het begrip voorschot te komen waardoor dit probleem wordt opgelost.

6

Welke directies werken niet met een adequate risicoanalyse?

Een goede risicoanalyse is een essentiële voorwaarde voor een goed risicomanagement en daarmee voor beheerste bedrijfsvoering. Met ingang van de managementafspraken 2004 is OCW gestart met risicoanalyse en het benoemen van beheersmaatregelen. In het algemeen was er nog een flinke kwaliteitsslag nodig om dit instrument optimaal te laten functioneren. Om dat te bereiken is in 2004 de Handreiking Risicomanagement bij OCW uitgebracht. Daarbij is ook als (niet verplicht) instrument voor risicoanalyse de bedrijfsvoeringstabel aangereikt. Uit de vermelding van risico's en beheersmaatregelen in de managementafspraken 2005 kan worden afgeleid dat directies aan een of andere vorm van risicoanalyse hebben gedaan. Er is bij OCW tot nu toe geen uniforme methodiek van risicoanalyse voorgeschreven. In 2005 wil OCW wel een eenduidig systeem voor risicoanalyse bij de managementafspraken 2006 gaan hanteren.

Zie eveneens het antwoord bij vraag 7.

7

Is er reeds een eenduidig systeem voor risicoanalyses en is het niet noodzakelijk dat voor de gehele rijksdienst een eenduidig systeem wordt toegepast?

In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt over de totstandkoming van de mededeling over de bedrijfsvoering bij OCW opgemerkt dat binnen OCW geen eenduidig systeem voor risicoanalyse wordt gebruikt.

Op dit moment is er bij OCW wel een algemeen beschikbaar format voor de risicoanalyse door de directies beschikbaar in de vorm van een door de departementale Auditdienst (DAD) en FEZ samen opgestelde Bedrijfsvoeringstabel. Het gebruik van deze tabel is nog niet verplicht. Op dit moment wordt gewerkt aan de verdere optimalisatie van deze tabel en wordt ingezet op het verplicht gebruik van die Bedrijfsvoeringstabel. Op die manier wordt bereikt dat een eenduidig systeem gebruikt gaat worden en de beoordeling van de risicoanalyses bij OCW door DAD en AR ook op een eenduidige wijze kan worden uitgevoerd.

De verplichte invoering van het gebruik van de Bedrijfsvoeringstabel wordt ondersteund door binnen OCW ontwikkelde en te houden workshops over dit onderwerp.

Op deze wijze kan OCW ook bijdragen aan een eventueel rijksbreed in te voeren eenduidig systeem.

8

Hoe verklaart u de omissie dat het ministerie voor een aantal operationele doelen wel concrete informatie geeft over de (maatschappelijke) doelen en de prestaties maar in het Jaarverslag 2004 niet meer?

Zoals bij de beantwoording van de vragen 1 en 4 aan de orde is gekomen, hebben de richtlijnen voor de nieuwe begrotingsopzet (afslanking) tot gevolg dat een één-op-één relatie tussen begroting 2004 en verantwoording 2004 niet mogelijk is. Om naast de afgeslankte verantwoording toch voldoende aandacht te kunnen besteden aan het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen is dit jaar een nieuw document – Beleid in Beeld – toegevoegd. Hierin worden aan de hand van trends en benchmarks onder meer de output – de resultaten- en de outcomes – de effecten- van het OCW bestel op hoofdlijnen in kaart gebracht. Vooral nog voor onderwijs en wetenschap, volgend jaar ook voor Cultuur.

9

Wat gaat u ondernemen teneinde te waarborgen dat de departementale auditdienst voortaan de prestatiegegevens in andere documenten waarnaar in het beleidsverslag wordt verwezen wel gaat beoordelen en zo een totaaloordeel kan geven?

Op de eerste plaats wil ik benadrukken dat mijn auditdienst, zoals door de minister van Financiën voorgeschreven en dus evenals bij andere departementen, niet de inhoud van de prestatiegegevens in het jaarverslag inhoudelijk controleert, doch het proces van (ordelijke en controleerbare) totstandkoming beoordeelt. De Algemene Rekenkamer constateert, terecht, dat laatstgenoemd onderzoek zich niet uitstrekt tot de «precieze realisatiewaarden van prestatie-indicatoren» die zijn opgenomen in andere documenten waarnaar in het jaarverslag wordt verwezen. De Algemene Rekenkamer adviseert niet dat de auditdienst ook de totstandkoming van de informatie in die andere documenten zou moeten onderzoeken, doch benadrukt slechts dat de auditdienst ten aanzien van de

informatie in het beleidsverslag een extra kwaliteitswaarborg levert. Hiermee is voldaan aan de interdepartementale voorschriften.

10

Wat is de relatie tussen de voorbereiding van de lumpsumfinanciering van het primaire onderwijs en de invoering van het onderwijsnummer enerzijds en het niet goed werken van de interne controlemaatregelen bij CFI?

Door de aandacht die nodig was voor de grote vernieuwingsprojecten met een tijdelijk karakter is de interne controle op de reguliere bekostigingsprocessen onder druk komen te staan. Inmiddels zijn maatregelen genomen om tijdelijk extra capaciteit in te zetten voor de interne controle op de reguliere bekostiging en zijn er risicoanalyses uitgevoerd voor alle belangrijke processen.

11

Wat is de reden dat aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit het rapport «Museale collecties van het Rijk» (2000) nog nauwelijks zijn uitgevoerd?

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (ARK) hebben geleid tot intensivering van de activiteiten om de collectie rijksbreed onder de loep te nemen, ten einde knelpunten helder in beeld te krijgen. Dat proces bleek intensiever dan werd verwacht, mede doordat alle ministeries met hun diverse buitendiensten daarbij zijn betrokken. De inzet op deze activiteiten heb ik dan ook sedert begin dit jaar versterkt, zodat ik thans verwacht u op korte termijn nadere mededelingen te kunnen doen. Op het terrein van het toezicht op het collectiebeheer, waarover de ARK ook een aanbeveling heeft gedaan, zijn al concrete vorderingen te melden: de Inspectie cultuurbezit (ICB) ziet inmiddels toe op het collectiebeheer door NAI en NISA. ICB heeft voorts overleg gehad met het Ministerie van LNV, resulterend in inspectie van Kasteel Groeneveld. Overleg met Defensie leidde tot inspectie van Museum Bronbeek en van het Legermuseum. Voorts was er contact met het Ministerie van Financiën over de Stichting Geld+Bankmuseum.

Ik verwacht dat de Kamer rond de zomer een brief zal ontvangen, waarin een eerste resultaat van de inventarisatiewerkzaamheden wordt gemeld, en waarin ik u over mijn beleid terzake van het rijkscollectiebeheer, inclusief het toezicht daarop zal informeren.

12

Hoeveel tijd zal verstrijken voordat de interne controle bij CFI zozeer op orde zal zijn dat de risicoanalyses en de productiedossiers in «van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB)-termen kunnen worden getoetst?

Cfi heeft inmiddels risicoanalyses op de primaire processen uitgevoerd en de knelpunten geïnventariseerd. De volgende stap is de analyses verder uit te werken en beheersmaatregelen te nemen. Voor het eind van het jaar worden de productiedossiers van de belangrijkste primaire processen in overleg met de departementale Accountantsdienst op orde gebracht.