

---

Vergaderjaar 2005–2006

---

**30 550 VIII**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap 2005**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE  
VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (VIII)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2006 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (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 2006</b>		<b>8</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1	Rapport bij het jaarverslag	11
1.2	Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	12
1.3	Opzet van het onderzoek	12
1.4	Leeswijzer	13
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>14</b>
2.1	Inleiding	14
2.2	Oordeel jaarverslag	14
2.3	Financiële informatie en saldibalans	14
2.3.1	Oordeel financiële informatie	14
2.3.2	Oordeel saldibalans en toelichting	17
2.4	Informatie over de bedrijfsvoering	17
2.4.1	Oordeel informatie over de bedrijfsvoering	18
2.5	Informatie over beleid	18
2.5.1	Oordeel informatie over beleid	18
2.5.2	VBTB-toets	19
2.5.3	Voortijdig schoolverlaters	22
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>23</b>
3.1	Inleiding	23
3.2	Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties	23
3.3	Toelichting op de onvolkomenheden	24
3.3.1	De interne controle bij CFI op de bekostigingsprocessen	24
3.3.2	Beheer kunstvoorwerpen van het Rijk	25
3.4	Opgeloste onvolkomenheden	26
3.4.1	Het personeelskostenbeheer bij het bestuursdepartement	26
3.4.2	Contractbeheer bestuursdepartement	26
3.5	Ontwikkeling bedrijfsvoering	27
<b>4</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>29</b>
4.1	Reactie minister en IB-Groep	29
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	31
<b>Literatuurlijst</b>		<b>33</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2005</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden 2005</b>	<b>35</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht onvolkomenheden 2005</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Gebuurkte afkortingen</b>	<b>40</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>	<b>41</b>



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (begrotingshoofdstuk VIII) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering van het ministerie en de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht. In dit rapport zijn de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen.

### **Financiële informatie**

De uitgaven van het Ministerie van OCW bedroegen in 2005 € 27 534,4 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 29 880,9 miljoen en de ontvangsten € 1 163,6 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 heeft de volgende resultaten opgeleverd. Het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 109,8 miljoen aan fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid die de tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer hebben overschreden. Het gaat hier om fouten en onzekerheden bij twee artikelen: artikel 9 en artikel 11. Bij artikel 9 («Arbeidsmarkt en personeelsbeleid») heeft de onzekerheid betrekking op een subsidie aan scholen voor de begeleiding en scholing van zij-instromers. De controle op de naleving van de subsidievoorwaarden is niet goed geregeld (onzekerheid over de rechtmatigheid van € 5,0 miljoen). Bij artikel 11 («Studiefinanciering»), had de IB-Groep fouten gemaakt bij het verwerken van aanvraagformulieren voor studiefinanciering (fouten leidend tot onrechtmatigheid van € 17,8 miljoen). Daarnaast zijn er onvolkomenheden in de controles die de IB-Groep uitvoert om misbruik en oneigenlijk gebruik van studiefinanciering te voorkomen (onzekerheid over de rechtmatigheid van € 87,0 miljoen).

### **Bedrijfsvoering**

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft de volgende resultaten opgeleverd. Het ministerie heeft het contractbeheer en het personeelskostenbeheer in 2005 op orde gebracht. Hiermee zijn twee van de vier onvolkomenheden uit 2004 opgelost. Er zijn geen nieuwe onvolkomenheden gesignaleerd.

De twee resterende onvolkomenheden betreffen de interne controle bij de baten-lastendienst Centrale Financiën Instellingen (CFI) en het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk. Voor wat betreft de interne controle bij CFI heeft het ministerie maatregelen getroffen om de vorig jaar geconstateerde onvolkomenheid op te heffen. Hoewel het aantal gemaakte fouten relatief gering is, zijn ook in 2005 fouten geconstateerd. Daarnaast voldoen nog niet alle productiedossiers aan de eisen. Omdat met de bekostiging van onderwijsinstellingen een groot financieel belang is gemoeid, handhaaft de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheid in de interne controle bij CFI. Voor wat betreft het beheer van kunstvoorwerpen zijn er veel resultaten geboekt bij acties om vermiste kunstvoorwerpen te traceren. Ook werkt het ministerie aan een nieuw beheersysteem. Naar verwachting zal dit systeem in 2006 in opzet gereed zijn.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van OCW de afgelopen jaren veel inspanningen heeft verricht om de bedrijfsvoering op

orde te brengen. Hierdoor is de bedrijfsvoering in 2005 duidelijk verbeterd ten opzichte van 2004. Problemen, zowel binnen het departement als in het beleidsveld, worden nu eerder gesignaleerd en sneller opgelost.

Een aandachtspunt voor de toekomst is dat het ministerie, bij het opstellen en wijzigen van wetgeving, voldoende aandacht besteedt aan de controleerbaarheid en handhaafbaarheid.

### **Beleidsinformatie**

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en concludeert dat de informatie over het gevoerde beleid op deugdelijke wijze tot stand is gekomen. Ook voldoet de informatie aan de verslaggevingseisen.

De Algemene Rekenkamer heeft ook onderzocht of de informatie in het Jaarverslag 2005 voldoende concreet is en aansluit bij de informatie in de Begroting 2005. Uit dit onderzoek kwam onder andere naar voren dat het ministerie in het jaarverslag terugkomt op tweederde van de in de begroting genoemde prestaties. Dit betekent dat de Staten-Generaal bij eenderde van de in de begroting voorgenomen en concreet beschreven prestaties, niet kan nagaan in welke mate de minister deze heeft uitgevoerd.

Voor de beleidsprioriteit «vermindering voortijdig schoolverlaten» heeft de Algemene Rekenkamer niet alleen de aanwezigheid van de beleidsinformatie, maar ook de inhoudelijke kwaliteit ervan onderzocht. De onderzoeksresultaten zijn opgenomen in *Staat van de beleidsinformatie 2006* (Algemene Rekenkamer, 2006a). Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat de cijfers over voortijdige schoolverlaters (nog) niet betrouwbaar zijn. De minister is zich bewust van een aantal beperkingen van de huidige registratie. Zij meldt deze ook op transparante wijze aan de Tweede Kamer.

De minister geeft in haar reactie op het conceptrapport *Staat van de beleidsinformatie 2006* aan haar beleid ten aanzien van de registratie van voortijdig schoolverlaters aan te scherpen. Zij verwijst hierbij naar de mogelijkheden die de invoering van het onderwijsnummer biedt.

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

#### *Reactie minister*

Uit de reactie van de minister op het conceptrapport bij het Jaarverslag 2005 van hoofdstuk VIII, het Ministerie van OCW, blijkt dat de minister de bevindingen en de aanbevelingen voor een belangrijk deel onderschrijft.

De minister geeft in haar reactie aan de constatering van de Algemene Rekenkamer over het feit dat de controle van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bijdrage voor de kosten van zij-instromers niet goed geregeld is, niet te geheel delen. Zij wijst erop dat de controlemaatregelen voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs niet gelijk zijn. Zij is van mening dat voor wat betreft het primair onderwijs de controle toereikend is. Voor het voortgezet onderwijs deelt zij de constatering van de Algemene Rekenkamer.

De conclusie in de Audit-Actielijst 2006 dat de Begroting 2006 onvoldoende concreet beschrijft welke maatschappelijke effecten het ministerie

nastreeft, geeft volgens de minister een vertekend beeld. In haar reactie wijst zij er op dat de beoordeling van de Algemene Rekenkamer staat of valt met de waarde die wordt toegekend aan het al dan niet vermelden van streefwaarden. Deze nadruk op streefwaarden vindt zij onterecht. Zij wijst hierbij op de rijksbegrotingsvoorschriften waarin het opnemen van streefwaarden wordt voorgeschreven «indien zinvol en relevant». Zij is het dan ook niet eens met de Algemene Rekenkamer dat het ontbreken van streefwaarden voldoende is om te stellen dat maatschappelijke effecten onvoldoende concreet zijn beschreven.

*Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer erkent dat de controle op de naleving van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bijdrage op grond van de *Regeling bijdrage kosten zij-instromers* in het primair onderwijs wel beter is geregeld dan in het voortgezet onderwijs. Een zwak punt blijft echter dat ook voor wat betreft het primair onderwijs in het controleprotocol niet geregeld is dat de instellingsaccountant moet vaststellen dat een scholings- en begeleidingsovereenkomst is opgemaakt. Een dergelijke overeenkomst is één van de voorwaarden om voor een bijdrage in aanmerking te komen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de vraag «Wat willen we bereiken» alleen concreet beantwoord is als er, naast een effectindicator, ook een streefwaarde (kwantitatief of kwalitatief) is opgenomen. De Algemene Rekenkamer blijft dan ook bij haar conclusie dat in de Begroting 2006 onvoldoende concreet is beschreven welke maatschappelijke effecten de minister nastreeft.

De Audit-Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2006 bouwt voort op de AAL 2005. De lijst meldt 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.

▶ = eerste jaar van constatering

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
	<b>Belangrijke fouten en onzekerheden</b>				
2004	Artikel 11 € 87 miljoen	De controles van de IB-Groep gericht op het voorkomen van misbruik en on-eigenlijk gebruik (M&O) vertonen op onderdelen tekortkomingen. Hierdoor is onzekerheid ontstaan over de rechtmatigheid van een deel van de uitgaven aan studiefinanciering.	Er is sprake van een onvolkomenheid in de uitvoering van het M&O-beleid door de IB-Groep. Het risico bestaat dat ten onrechte studiefinanciering is uitbetaald.	Bring er bij de IB-Groep op aan dat de geconstateerde hiaten in de uitwonendencontrole en de inkomenscontrole gedicht worden.	De minister heeft de IB-Groep verzocht om een plan van aanpak inclusief tijdsplanning, waaruit blijkt hoe de IB-Groep de geconstateerde tekortkomingen op gaat lossen. De auditdienst OCW zal een audit uitvoeren naar de toereikendheid van de maatregelen uit het plan van aanpak van de IB-Groep. Het plan van aanpak en de bevindingen van de auditdienst zullen in het voorjaarsoverleg in mei 2006 worden besproken met de Raad van Toezicht van de IB-Groep.
	<b>Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer</b>				
2004	Artikel 01, 03, 04, 05, 06 en 07 € 21.332,8 miljoen	Er zijn verbeteringen aangebracht in de opzet van de interne controle bij CFI. Deze hebben echter nog onvoldoende effect gehad. Zo heeft CFI enkele fouten in het registreren van verplichtingen niet gesignaleerd. Zoals toegezegd door de minister is er een nieuwe richtlijn voor de productiedossiers opgesteld. Omdat de richtlijn vrij recent gereed is gekomen, voldoen de meeste productiedossiers hier nog niet aan.	Er is sprake van een onvolkomenheid in de interne controle bij CFI. Hierdoor ontstaan risico's voor de rechtmatigheid van de uitgaven en verplichtingen.	Zorg voor een goede uitvoering van de interne controle waardoor fouten tijdig gesignaleerd en gecorrigeerd kunnen worden. Volg de opgestelde richtlijn voor de productiedossiers.	De minister zal er op toezien dat CFI in 2006 zorgt voor een verdere verbetering van de interne controle. De minister zal er op toezien dat eind 2006 alle productiedossiers voldoen aan de hiervoor opgestelde richtlijn.
2004	Artikel 14	ICW heeft een deel van de vermiste kunstvoorwerpen getraceerd.	Doordat de verbetermaatregelen voor het beheer en toezicht nog niet zijn geïm-	plementeerd het opgestelde pakket aan maatregelen.	De minister gaat in haar reactie aan diverse acties uit het pakket van maatre-



Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	
	Er is een pakket aan maatregelen ontwikkeld om beheer en toezicht op uitleeningen van Rijkskunst te verbeteren. Hiermee moeten vermissingen in de toekomst worden voorkomen. Deze maatregelen zijn nog niet geïmplementeerd.	plementeerd, blijft het risico op vermissing van waardevolle kunstvoorwerpen vooralsnog bestaan. Dit is een aandachtspunt in 2006.	Laat de instellingsaccountant nagaan of scholen die een bijdrage hebben ontvangen, hebben voldaan aan de voorwaarden. Pas het controleprotocol op dit punt aan.	gelen inmiddels in gang te hebben gezet. De implementatie van de conceptregeling 'Materieelbeheer museale voorwerpen' zal in de tweede helft van 2006 plaatsvinden.	
<b>Aandachtspunten</b>					
2005	Artikel 9 € 5,0 miljoen	In de Regeling bijdrage kosten zij-instromers worden voorwaarden aan scholen gesteld om in aanmerking te komen voor een bijdrage. De controle op deze voorwaarden is niet goed geregeld. Hierdoor is onzekerheid ontstaan over de rechtmatigheid van de uitgaven op grond van deze regeling.	Dit is een aandachtspunt in 2006.	Versterk het beheer rond autorisaties.	Omdat de regeling per 1 juli 2006 afloopt en omdat het financieel belang van de regeling ondergeschikt is, ziet de minister af van maatregelen voor het voortgezet onderwijs. Voor het primair onderwijs is de minister het niet eens met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de controle op de voorwaarden niet goed is geregeld, zij ziet daarom af van maatregelen.
2005	Artikel 18	De toegangsbeveiliging van het financiële en personele systeem schoot in 2005 op onderdelen tekort. Het ministerie werkt aan een betere beveiliging.	Dit is een aandachtspunt in 2006.	Maak de contractdossiers compleet.	In mei 2006 worden de laatste generieke autorisatieprofielen per gebruikersgroep vastgesteld en daarna geïmplementeerd. In juni 2006 wordt de centrale procesbeschrijving vastgesteld waarin de taken en verantwoordelijkheden belegd zijn ten aanzien van de toegangsbeveiliging van het financiële en personele systeem. De directie Informatisering wordt de centrale toezichthoudende directie op de toegangsautorisaties van SAP-bedrijfstoeepassingen.
2005	Artikel 18	Contractdossiers blijken niet altijd volledig. Hierdoor wordt niet voldaan aan de Regeling contract-	In de Begroting 2006 is onvoldoende concreet beschreven welke maatschappelijke effecten de	Beschrijf in de begroting concreter wat het ministerie wil bereiken. Bewaak beter dat de pres-	Er zijn extra controleactiviteiten naar de naleving van de Regeling contractbeheer 1996 in gang gezet.
			Het Jaarverslag 2005 sluit onvoldoende aan op de Begroting 2005.	terugkomen in het jaarverslag.	correcte uitvoering van het contractbeheer gecontroleerd.

Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
				Met ingang van 1 januari 2007 zal voor een aantal raamovereenkomsten gebruik worden gemaakt van het (rijksbrede) systeem 'Elektronisch bestellen en factureren'. In het derde kwartaal 2006 zal de auditdienst OCW een audit uitvoeren naar het functioneren van het contractbeheer. De dossiervorming zal hiervan onderdeel uitmaken.

#### Beleidsinformatie

2003

	In de Begroting 2006 zijn weinig streefwaarden opgenomen. In het Jaarverslag 2005 komt de minister slechts terug op tweederde van de prestaties die concreet waren beschreven in de Begroting 2005.	In de Begroting 2006 is onvoldoende concreet beschreven welke maatschappelijke effecten de minister nastreeft. Het Jaarverslag 2005 sluit onvoldoende aan op de Begroting 2005.	Beschrijf in de begroting concreter wat het ministerie wil bereiken. Bewaak beter dat de prestaties in de begroting terugkomen in het jaarverslag.	De minister zal zich blijven inspannen om de kwaliteit van de informatie over de (relatie tussen) doelstellingen en gewenste resultaten en maatschappelijke effecten op het terrein van onderwijs, cultuur en wetenschap te verbeteren. Evenals bij de Begroting 2006, zal bij het opstellen van het jaarverslag over 2006 het opnemen van stabiele gegevens over prestaties een aandachtspunt zijn. Een gebrekkige aansluiting tussen begroting en verantwoording als gevolg van discontinuïteit in de informatievoorziening over prestaties moet hiermee worden voorkomen.
--	--	---	--	---

#### Afgerond in 2005

2003

Artikel 18	De verbetering van het personeelskostenbeheer heeft effect gehad. Het aantal fouten in de personeelsdossiers is fors gedaald.	De onvolkomenheid in het personeelskostenbeheer bij het bestuursdepartement is opgeheven.		
------------	---	---	--	--

2002

Artikel 18	De aanscherping van de procedures voor de registratie van contracten heeft effect gehad. Het centrale contractregister is up-to-date.	De onvolkomenheid in het contractbeheer bij het bestuursdepartement is opgeheven.		
------------	---	---	--	--

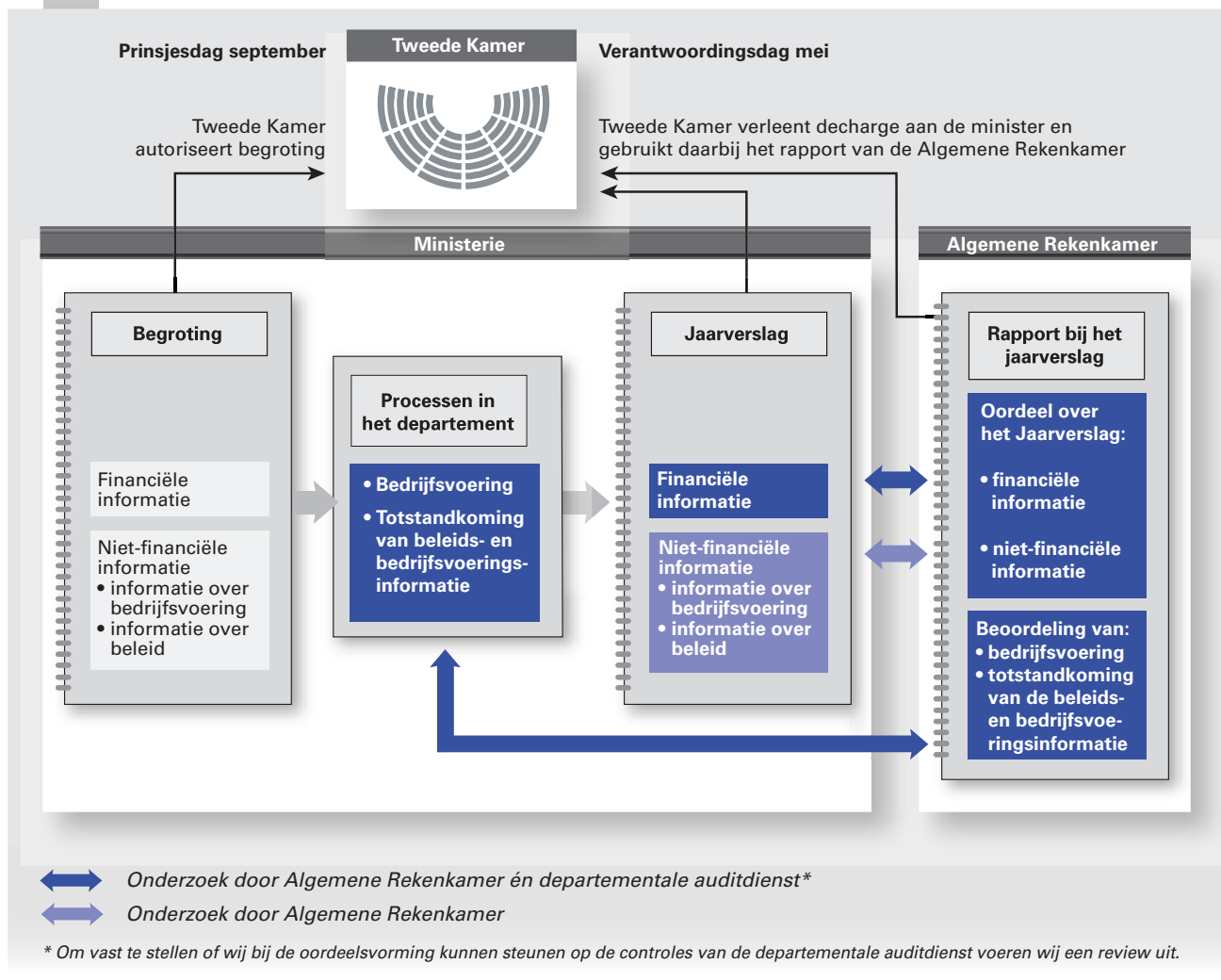
# 1 INLEIDING

## 1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (begrotingshoofdstuk VIII) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek. In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie.

Figuur 1

### Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



## 1.2 Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het ministerie draagt de verantwoordelijkheid voor het onderwijs-, cultuur- en wetenschapsbeleid. De uitgaven van het ministerie in 2005 bedroegen € 27 534,4 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 29 880,9 miljoen en de ontvangsten € 1 163,6 miljoen.

Twee uitvoeringsorganisaties zijn verantwoordelijk voor verreweg het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van OCW. De bekostiging van onderwijs en onderzoek is ondergebracht bij de Centrale Financiën Instellingen (CFI). De Informatie Beheer Groep (IB-Groep) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de studiefinanciering. CFI is een batenlastendienst en valt onder de directe verantwoordelijkheid van de minister. De IB-Groep is een zelfstandig bestuursorgaan en staat wat de uitvoering betreft meer op afstand, maar valt evenzeer onder de verantwoordelijkheid van de minister. Beide uitvoeringsorganisaties zijn sterk afhankelijk van goed functionerende automatiseringssystemen.

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

## 1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van een risicoanalyse en de Audit-Actielijst 2005 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van OCW. Wat betreft de bedrijfsvoering hebben we aandacht besteed aan de volgende twee onderwerpen:

- de vaststelling van de cultuurnotasubsidies 2001–2004;
- het subsidiebeheer in de wetenschapsector.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer de stand van zaken geïnventariseerd van de onvolkomenheden die in de Audit-Actielijst 2005 zijn gerapporteerd.

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

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer recent een aantal rapporten gepubliceerd die nauw samenhangen met dit rapport. Het betreft hier in de eerste plaats de publicatie *Staat van de beleidsinformatie 2006* (Algemene Rekenkamer, 2006a). Deze publicatie behandelt de verantwoordingsinformatie over drie beleidsprioriteiten uit de *Miljoenennota 2005*. Eén van deze beleidsprioriteiten is het «terugdringen voortijdig schoolverlaten». Een andere relevante publicatie is het rijksbrede onderzoek *Ontslagregelingen hogere ambtenaren* (Algemene Rekenkamer, 2006b). Hierin worden alle vertrekregelingen onderzocht die in de jaren 2004 en 2005 aangeboden zijn aan hogere ambtenaren.

#### **1.4 Leeswijzer**

Dit Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van OCW (begrotingshoofdstuk VIII) bevat, naast een samenvatting en een inleiding, drie hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldibalans van het Ministerie van OCW beschreven. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de bedrijfsvoering van het ministerie en bevat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie. Ook de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering worden in dat hoofdstuk beschreven. De reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

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

## **2 JAARVERSLAG**

### **2.1 Inleiding**

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van OCW (begrotingshoofdstuk VIII) beoordeeld. Wij hebben onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en in het jaarverslag daarover goed verantwoording heeft afgelegd. Waar dit niet het geval is, spreken wij respectievelijk van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

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

- financiële informatie en saldibalans (§ 2.3);
- informatie over bedrijfsvoering (§ 2.4);
- informatie over beleid (§ 2.5).

In de volgende paragraaf (§ 2.2) staat het oordeel over het jaarverslag als geheel. In de daaropvolgende paragrafen komen de deeloordelen 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.

### **2.2 Oordeel jaarverslag**

Het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van OCW voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt, met uitzondering van een bedrag van € 109,8 miljoen aan fouten en onzekerheden in uitgaven dat de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijdt. Het gaat hier om fouten en onzekerheden bij twee artikelen: artikel 9 en artikel 11.

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

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat van het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, balansposten in de verantwoordingsstaat over de baten-lastendiensten CFI en het Nationaal Archief en de toelichting daarbij.

De «saldibalans» is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen.

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan de financiële informatie en de saldibalans:

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

#### *2.3.1 Oordeel financiële informatie*

De financiële informatie in het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van OCW (begrotingshoofdstuk VIII) voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden:

- artikel 9 «Arbeidsmarkt en personeelsbeleid»: bij dit artikel is sprake van een onzekerheid over de rechtmatigheid van € 5,0 miljoen aan uitgaven;
- artikel 11 «Studiefinanciering»: bij dit artikel zijn fouten (€ 17,8 miljoen) en onzekerheden (€ 87,0 miljoen) over de rechtmatigheid van de uitgaven geconstateerd. Deze zijn veroorzaakt door respectievelijk fouten in de toekenning van studiefinanciering en onvolkomenheden in de uitvoering van het M&O-beleid bij de IB-Groep.

#### **Toelichting onzekerheid artikel 9**

De onzekerheid over de rechtmatigheid bij artikel 9 heeft betrekking op de *Regeling bijdrage kosten zij-instromers voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Op grond van deze regeling kunnen scholen een bijdrage ontvangen voor de begeleiding en scholing van zij-instromers. De regeling bevat voorwaarden om voor een bijdrage in aanmerking te komen. Zo moet een scholings- en begeleidingsovereenkomst zijn opgesteld tussen school, zij-instromer en betrokken lerarenopleiding. De controle of aan de voorwaarden in de regeling wordt voldaan, is niet goed geregeld. De Algemene Rekenkamer constateert daarom een onzekerheid over de rechtmatigheid van alle uitgaven die in 2005 op grond van deze regeling zijn gedaan. Dit onderwerp is als aandachtspunt opgenomen in de Audit-Actielijst voor 2006.

#### **Toelichting fouten en onzekerheden artikel 11**

De fouten en onzekerheden in de uitgaven bij artikel 11 betreffen de studiefinanciering. Voor het derde achtereenvolgende jaar overschreden deze fouten en onzekerheden de tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer. De knelpunten zijn steeds dezelfde. Ten eerste worden er fouten gemaakt bij de toekenning van studiefinanciering als gevolg van invoer- en interpretatiefouten bij de verwerking van de aanvraagformulieren. Ten tweede zijn er onvolkomenheden in de uitvoering van controles die gericht zijn op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de studiefinanciering. In haar mededeling over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 gaat de minister hier kort op in.

De fouten in de toekenning van studiefinanciering concentreren zich in het eerste helft van 2005. Naar aanleiding van een tussentijdse rapportage van de auditdienst heeft de IB-Groep maatregelen getroffen. Deze lijken effect te hebben gesorteerd. In de tweede helft van 2005 heeft de auditdienst nauwelijks nog fouten aangetroffen.

De geconstateerde onzekerheden over de rechtmatigheid worden veroorzaakt doordat de uitvoering van de M&O-controles door de IB-Groep op onderdelen tekort schiet. Deze controles worden achteraf uitgevoerd en lopen niet per definitie gelijk met het kalenderjaar. De belangrijkste onzekerheden worden hieronder toegelicht.

##### *Uitwonendencontrole*

Als gevolg van de wijze waarop de IB-Groep de controle heeft ingericht is een bedrag van naar schatting € 34,0 miljoen aan uitwonendenteslagen niet gecontroleerd. Het betreft studenten die op het moment van controle geen uitwonendenteslag ontvingen, maar die op enig ander moment in de controleperiode deze toeslag wel ontvingen. De Algemene Rekenkamer heeft hierdoor onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitwonendenteslag die deze groep studenten heeft ontvangen. Daarnaast is sprake van een tweede onvolkomenheid in de uitwonendencontrole. Voor de controle op uitwonendheid maakt de IB-Groep gebruik van gegevens uit

de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Op grond van deze gegevens had de IB-Groep concrete aanwijzingen dat een aantal studenten mogelijk ten onrechte een uitwonendtoeslag ontving. Het ging hier om een bedrag van naar schatting maximaal € 14,2 miljoen. De IB-Groep heeft deze studenten daarom (opnieuw) verzocht aan te geven of zij uitwonend of thuiswonend zijn. De juistheid van deze opgave is echter niet verder gecontroleerd, bijvoorbeeld door het opvragen van bewijsmateriaal dat de opgave zou kunnen ondersteunen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de IB-Groep hiermee onvoldoende gevolg heeft gegeven aan signalen dat sommige studenten mogelijk ten onrechte een uitwonendtoeslag ontvangen. Hierdoor heeft zij onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitwonendtoeslag die aan deze groep studenten is verstrekt.

#### *Inkomenscontrole*

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer nog een onvolkomenheid in de inkomenscontrole geconstateerd. De hoogte van het inkomen is van belang om het recht op studiefinanciering te bepalen. De onvolkomenheid betreft de inkomenscontrole van studenten die slechts een deel van het jaar studiefinanciering hebben ontvangen. Bij deze studenten is de IB-Groep onvoldoende nagegaan welk deel van het jaarinkomen zij genoten in de periode dat zij ook studiefinanciering ontvingen. Hierdoor bestaat het risico dat aan deze groep studenten voor maximaal € 33,0 miljoen ten onrechte aan studiefinanciering is uitbetaald.

#### **Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting**

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

#### **Overzicht 1**

##### **Bedragen van de verantwoordingsstaat 2005, Ministerie van OCW (x € miljoen)**

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	29 880,9	27 534,4	1 163,6
Belangrijke fouten en onzekerheden <sup>1</sup>	–	109,8	–
Overige fouten en onzekerheden <sup>2</sup>	9,5	56,2	–
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	9,5	166,0	–

<sup>1</sup> Dit is het totaal van fouten (onjuistheden en onvolledigheden) en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op één of meer artikelen overschrijden.

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

In verhouding tot de totale omvang van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten bedraagt het totaal bedrag aan fouten en onzekerheden 0,03%, 0,6% respectievelijk 0%.

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden voor de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de verantwoordingsstaat als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van de totale verantwoordingsstaat.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 2 398,6 miljoen respectievelijk € 33,6 miljoen aan overschrijdingen (zie bijlage 1). Als de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende



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

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

Het Ministerie van OCW kent twee baten-lastendiensten: CFI en het Nationaal Archief. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er geen belangrijke fouten en onzekerheden zijn in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave en dat is voldaan aan de verslaggevingsvoorschriften.

#### *2.3.2 Oordeel saldibalans en toelichting*

De saldibalans 2005 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 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

#### **Overzicht 2**

##### **Saldibalans per 31 december 2005, Ministerie van OCW (x € miljoen)**

Totaalsaldo (debet + credit)	123 676,7
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit <sup>1</sup>	60 737,1
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen per saldibalans-post overschrijden	–
Overige fouten en onzekerheden	32,0
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	32,0

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

In bijlage 1 worden de fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaal aan fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van het beoordeelde totaal van de saldibalans in zijn geheel. Voor de Rekening Courant Rijkshoofdboekhouding en de liquide middelen geldt een tolerantiegrens van 0%.

Het totaal aan openstaande voorschotten dat is afgerekend, bedraagt € 5 437,0 miljoen. We stellen vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldoen. Wel vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor het beheer van de voorschotten. Uit de controle van de auditdienst is gebleken dat drie voorschotten niet waren afgeboekt, terwijl ze wel reeds afgerekend waren (totaal € 13,1 miljoen). Daarnaast trof deze dienst betalingen aan die ten onrechte niet als voorschot waren opgenomen (€ 9,6 miljoen). Ook vragen wij aandacht voor het tijdig afrekenen van voorschotten. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer dat de subsidievoorschotten van de *Cultuurnota 2001–2004* niet geheel binnen de wettelijke termijn zijn vastgesteld.

### **2.4 Informatie over de bedrijfsvoering**

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. De paragraaf bevat een mededeling bedrijfsvoering, waarmee de minister expliciet aangeeft dat er sprake is van beheerste bedrijfsprocessen. In deze mededeling geeft de minister

onder andere aan dat zij meer aandacht zal besteden aan het financieel beheer van de IB-Groep. Het opnemen van een mededeling over de bedrijfsvoering is niet verplicht. Toch heeft de minister van OCW ervoor gekozen een mededeling op te nemen. De Algemene Rekenkamer spreekt hiervoor haar waardering uit.

#### *2.4.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering*

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van OCW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Bij het beoordelen van de manier waarop de bedrijfsvoeringsinformatie tot stand komt, heeft de Algemene Rekenkamer vooral aandacht besteed aan de planning-en-controlcyclus. Daarnaast hebben wij gekeken naar de wijze waarop het ministerie de deelmededelingen aggregereert die elk organisatieonderdeel aan het eind van het jaar opstelt. De verbetering van de planning-en-controlcyclus is in 2005 voortgezet: de afspraken aan het begin van het jaar zijn concreter, voor het identificeren van risico's wordt nu een uniform model gehanteerd en de voortgangsrapportages bevatten meer en concretere informatie. Ook heeft het ministerie het aggregatieproces van de deelmededelingen aanzienlijk verbeterd: de selectiecriteria zijn nu op schrift vastgelegd en er is duidelijker beschreven wat organisatieonderdelen van elkaar verwachten. Met deze verbeteringen zijn de probleempunten opgelost, die de Algemene Rekenkamer in 2004 signaleerde.

De resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering zelf zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

## **2.5 Informatie over beleid**

Bij het beoordelen van de beleidsinformatie in het jaarverslag kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid tot stand is gekomen en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. Daarnaast onderwerpen wij de jaarverslagen aan de «VBTB-toets». Wij bekijken daarbij of voor elk artikel concrete informatie is opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie wordt uitgelegd («comply or explain»).

Van het beleidsthema «voortijdig schoolverlaters» hebben wij niet alleen de aanwezigheid, maar ook de inhoudelijke kwaliteit van de beleidsinformatie onderzocht. De resultaten van dat onderzoek zijn opgenomen in onze publicatie *Staat van de beleidsinformatie 2006* (Algemene Rekenkamer, 2006). Een samenvatting van de conclusies over dit thema is opgenomen in § 2.5.3 van dit rapport.

#### *2.5.1 Oordeel informatie over beleid*

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van OCW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Los van dit positieve oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie merken wij op dat het ministerie dit totstandkomingsproces aanzienlijk kan verbeteren als alle directies eerder starten met het opstellen van het beleidsverslag en zich meer richten op de inhoudelijke

kwaliteit. Ook kan het ministerie de uniformiteit van de toelichting op de beleidsartikelen verbeteren door een betere regie te voeren over de manier waarop de toelichting tot stand komt.

### 2.5.2 VBTB-toets

De Algemene Rekenkamer heeft met de VBTB-toets onderzocht of de beleidsinformatie in de jaarverslagen concreet 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 begroting van het ministerie zijn terug te vinden:

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

Het antwoord op deze vragen is concreet als de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd en als de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Met ingang van de Begroting 2006 geldt het principe van «comply or explain» (pas toe of leg uit). De begroting en het jaarverslag moeten per operationele doelstelling concrete antwoorden bevatten op de W- en H-vragen («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom dit niet mogelijk is («explain»).




De resultaten van de VBTB-toets zijn in figuur 2 weergegeven. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben wij de scores van 2005 vergeleken met de scores van 2003 en 2004 en de scores voor de Begroting 2006.

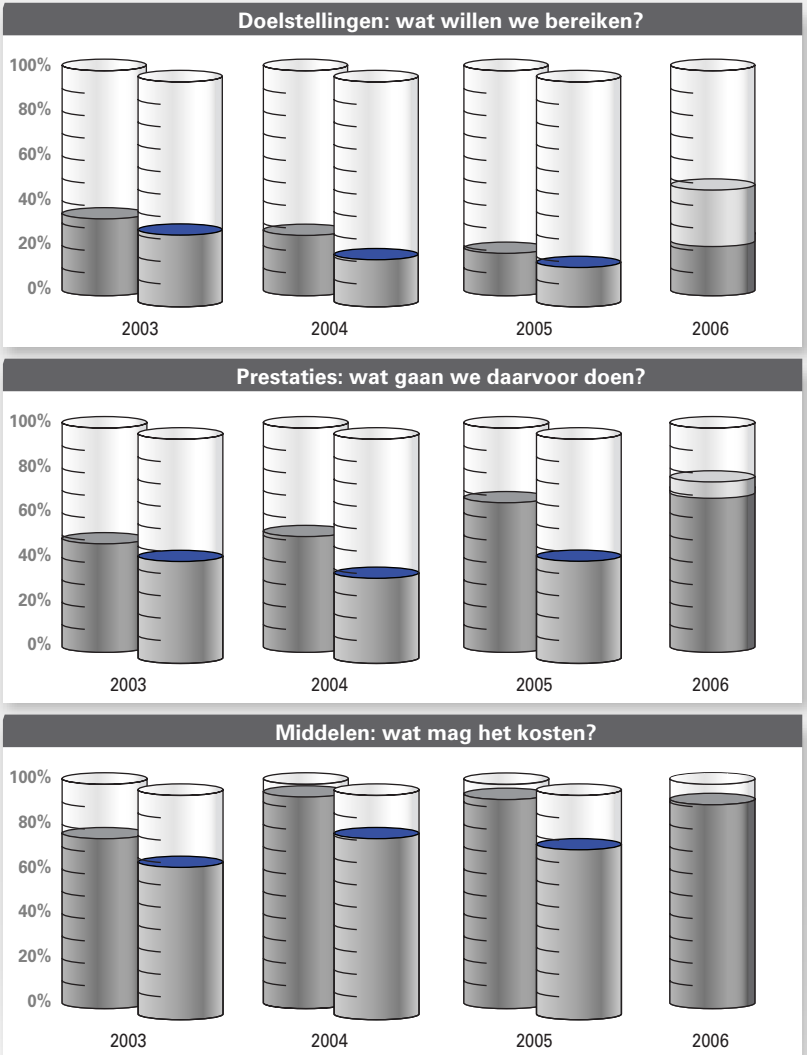
# C Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Figuur 2



Begroting	Jaarverslag
	 Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen
	Percentage operationele doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen (explain)



Positief is dat het ministerie de vraag «wat gaan we daarvoor doen» in afgelopen jaren steeds concreter beantwoordt (49% in 2003, 69% in 2006). Minder positief is dat het ministerie de vraag «wat willen we bereiken» voor een relatief klein aantal doelen (22%) in de Begroting 2006 concreet heeft beantwoord en dat voor het begrotingsjaar 2005 het jaarverslag en de begroting op het niveau van de prestaties in beperkte mate op elkaar aansluiten. Deze laatste twee punten lichten we hierna toe.

*De mate waarin de vraag «wat willen we bereiken» concreet is beantwoord*

Mede naar aanleiding van ons Rapport bij het Jaarverslag 2004 heeft de minister geïnvesteerd in het geven van inzicht in de outcome of output van het stelsel. In haar brief *Evaluatie VBTB* (Ministerie van OCW, 2005a) over «comply or explain» gaf zij aan in de Begroting 2006 de relevante indicatoren te benoemen en voor een uitgebreide toelichting te gaan verwijzen naar documenten als *Bestel in beeld*, *Kennis in Kaart* en het *Onderwijsverslag*. Tevens gaf zij aan voor enkele beleidsartikelen het benoemen van outcome- of outputindicatoren niet relevant of zinvol te achten. Voor de behandeling van de Begroting 2006 heeft de minister in een brief de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop het Ministerie van OCW invulling geeft aan de verbetering van de informatie over prestaties en effecten van beleid (ministerie van OCW, 2005b). Tevens verstreekte zij in deze brief een overzicht van indicatoren als aanvulling op de gegevens in de Begroting 2006. Wij hebben de aanvullende indicatoren meegenomen in onze VBTB-toets.

In de Begroting 2006 zijn de algemene doelstellingen veel beter afgedekt met effectindicatoren dan in de Begroting 2005. Dit komt echter niet tot uitdrukking in de score op de vraag «wat willen we bereiken», omdat de Algemene Rekenkamer vindt dat deze vraag alleen concreet beantwoord is als er, naast een effectindicator, ook een streefwaarde (kwantitatief of kwalitatief) is opgenomen. Deze streefwaarden ontbreken echter grotendeels. Mogelijk komt dit doordat de Rijksbegrotingsvoorschriften 2006 aangeven dat een ministerie alleen streefwaarden dient op te nemen «indien zinvol en relevant».

*Aansluiting tussen begroting en jaarverslag op het niveau van de prestaties*

De afgelopen jaren beantwoordde de minister de vraag «wat gaan we daarvoor doen» steeds concreter. Echter, op dit punt is de aansluiting tussen begroting en jaarverslag verslechterd. Het Jaarverslag 2005 rapporteert over tweederde van de concreet beschreven prestaties die in de Begroting 2005 opgenomen. Dit betekent dat de Staten-Generaal voor eenderde van de prestaties niet kan nagaan in welke mate de minister deze heeft uitgevoerd.

Een voorbeeld van een beperkte aansluiting tussen begroting en jaarverslag is te vinden bij beleidsartikel 4 («Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie»). Bij dit artikel is in de Begroting 2005 opgenomen dat de op eindtermen gerichte opleidingen onder de bestaande kwalificatiestructuur in 2012 volledig zijn afgebouwd. Daarvoor moeten circa 600 kwalificaties worden omgebouwd naar 300 kwalificatieprofielen. Het Jaarverslag 2005 komt hier slechts in beperkte mate op terug. Hierin is alleen opgenomen dat in het schooljaar 2005–2006 ruim 43 000 leerlingen meedoen aan een van de 677 experimenten. Daarmee wordt niet duidelijk in hoeverre het ministerie op schema ligt.

Een voorbeeld van een artikel waarin wel sprake is van een goede aansluiting tussen de begroting en het jaarverslag is beleidsartikel 12 («Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten»). Op alle in de begroting aangegeven prestatie-indicatoren komt het jaarverslag terug en daarnaast worden alle bijbehorende realisatiewaarden vermeld.

### 2.5.3 Voortijdig schoolverlaters

In de publicatie *Staat van de beleidsinformatie 2006* (Algemene Rekenkamer, 2006a) heeft de Algemene Rekenkamer voor de beleidsprioriteit «vermindering voortijdig schoolverlaten» kritisch gekeken naar de doelen, de onderbouwing van het beleid, de beleidsuitvoering en de verantwoordings- en sturingsinformatie. Over de verantwoordings- en sturingsinformatie is onder meer het volgende geconcludeerd.

De minister van OCW is zich bewust van een aantal beperkingen van de huidige registratie van voortijdig schoolverlaters; zij meldt deze op transparante wijze aan de Tweede Kamer. Onduidelijk is echter hoe ver de minister nog verwijderd is van een betrouwbare registratie, dan wel wat de betrouwbaarheidsmarges van de huidige gegevens zijn. Wel is duidelijk dat de huidige cijfers (nog) niet betrouwbaar zijn. Verder merkt de Algemene Rekenkamer op dat het al jarenlang voortdurende probleem van de registratie van voortijdig schoolverlaters voor de minister geen aanleiding is geweest om aanvullende studie te doen naar alternatieven voor het monitoren van het aantal voortijdig schoolverlaters.

In de verantwoording die de minister van OCW aan de Tweede Kamer aflegt, worden verschillende doelstellingen, definities en gegevensbronnen naast en soms zelfs door elkaar gepresenteerd. Zo worden ondermeer de nationale en de Europese doelstelling en de bijbehorende scores op de indicatoren op een dusdanige wijze vermeld, dat onduidelijkheid onvermijdelijk is.

In haar reactie op het conceptrapport *Staat van de beleidsinformatie 2006* geeft de minister aan haar beleid ten aanzien van de registratie van voortijdig schoolverlaters aan te scherpen. Zij verwijst hierbij naar de mogelijkheden die de invoering van het onderwijsnummer hiervoor biedt. Zij beoogt het onderwijsnummer in het schooljaar 2006–2007 landelijk in te voeren. Voor wat betreft alternatieven voor het monitoren wijst de minister er op dat zij al gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking van het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt om de doelrealisatie op internationaal niveau te monitoren. Ten slotte geeft de minister in haar reactie aan dat zij consequent en stelselmatig is in haar gebruik van de verschillende doelstellingen, definities en gegevensbronnen voor nationaal en Europees niveau.

### **3 BEDRIJFSVOERING**

#### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk beschrijft de Algemene Rekenkamer de bevindingen over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (begrotingshoofdstuk VIII). Bedrijfsvoering is de 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.

Wij baseren ons oordeel over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties op eisen die de CW 2001 stelt. Het financieel beheer en het materieelbeheer moeten rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn en zo doelmatig mogelijk zijn ingericht. De administraties moeten daarnaast ook inzicht bieden in het gevoerde beheer.

In dit hoofdstuk wordt eerst een oordeel gegeven (§ 3.2). Vervolgens worden de geconstateerde onvolkomenheden toegelicht (§ 3.3). In de daarop volgende paragraaf (§ 3.4) komen de onvolkomenheden aan de orde die de Algemene Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 2004 heeft gerapporteerd en die het ministerie in 2005 heeft opgelost. Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing over de ontwikkeling van de bedrijfsvoering (§ 3.5).

#### **3.2 Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties**

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van OCW hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen. De onderdelen waarbij de Algemene Rekenkamer een onvolkomenheid constateert, vormen daarop een uitzondering. Het betreft hier:

- de interne controle van CFI op de bekostigingsprocessen;
- het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk.

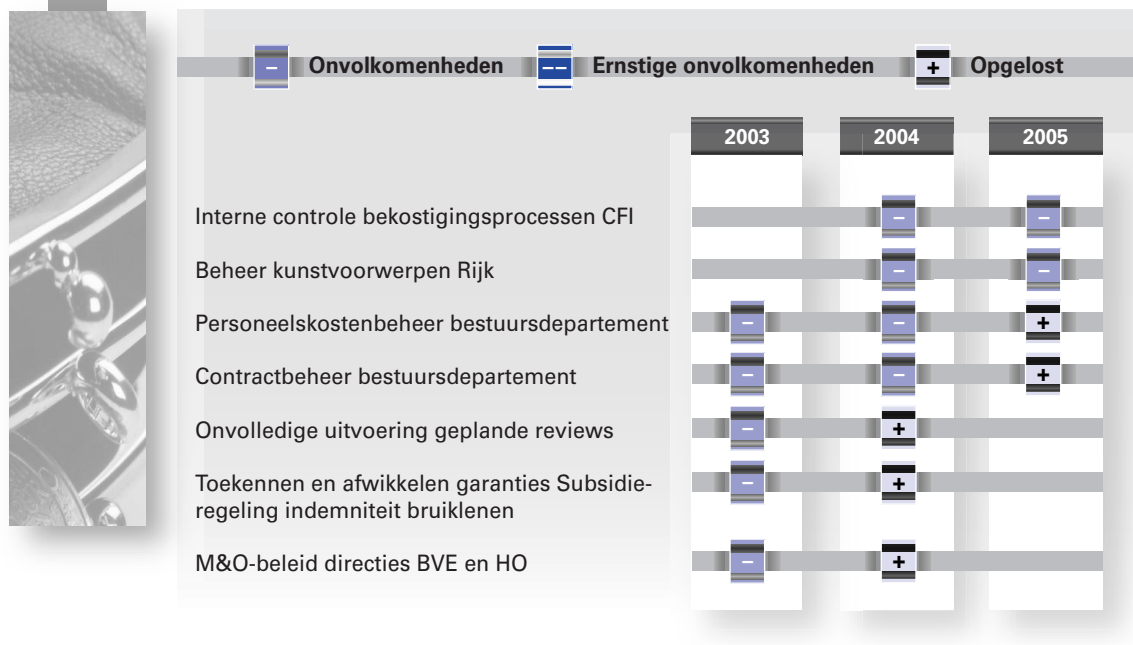
De overige onderwerpen die de Algemene Rekenkamer heeft onderzocht (zie § 1.3) gaven geen aanleiding om hierover te rapporteren.

Figuur 3 geeft aan welke onvolkomenheden de Algemene Rekenkamer in de afgelopen drie jaar heeft geconstateerd bij het Ministerie van OCW. Van de vier onvolkomenheden die wij in 2004 constateerden, zijn er twee opgelost. Wij hebben in 2005 geen nieuwe onvolkomenheden geconstateerd.

## Ontwikkeling in onvolkomenheden 2005

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Figuur 3



### 3.3 Toelichting op de onvolkomenheden

De Algemene Rekenkamer heeft twee onvolkomenheden geconstateerd. Hieronder lichten wij deze onvolkomenheden toe.

#### 3.3.1 De interne controle bij CFI op de bekostigingsprocessen

De eerste onvolkomenheid betreft de interne controle bij CFI. CFI heeft in 2005 een aantal maatregelen getroffen om de onvolkomenheid in de interne controle op te heffen, maar deze hebben in 2005 nog onvoldoende effect gesorteerd. Daarom handhaaft de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheid bij CFI.

CFI is belast met de uitvoering van de bekostiging van onderwijs en onderzoek. De uitvoeringsprocessen bij CFI staan onder druk door organisatieveranderingen, door de opgelegde taakstelling en door de voorbereiding van grote projecten, zoals de lumpsumfinanciering van het primair onderwijs en de invoering van het onderwijsnummer. In 2004 constateerde de Algemene Rekenkamer twee problemen bij CFI die mede het gevolg waren van deze ontwikkelingen. Het eerste probleem was dat de interne controlemaatregelen niet altijd goed werkten, waardoor fouten werden gemaakt bij onder meer het toekennen en het registreren van verplichtingen. Daarnaast bleek de kwaliteit van de productiedossiers



tekort te schieten. Uit de dossiers bleek onvoldoende of en in hoeverre controlehandelingen waren uitgevoerd.

CFI heeft verschillende maatregelen genomen om deze problemen op te lossen. Zo heeft CFI in 2005 de interne controle versterkt door risicomanagement in te voeren en aanvullende beheersmaatregelen te treffen. Maar ook in 2005 constateerde de auditdienst dat de interne controlemaatregelen bij CFI in sommige gevallen nog onvoldoende hebben gewerkt, waardoor fouten zijn gemaakt. Het financieel belang van de fouten is wel duidelijk lager dan in 2004 en blijft onder de tolerantiegrenzen op artikelniveau.

Daarnaast heeft CFI een nieuwe richtlijn voor de productiedossiers opgesteld. CFI voert deze richtlijn geleidelijk in. Eind 2005 voldeden de meeste productiedossiers nog niet aan deze richtlijn.

Hoewel het aantal gemaakte fouten relatief gering is en een klein deel van de productiedossiers inmiddels aan de opgestelde richtlijn voldoet, handhaaft de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheid. Met de bekostiging van onderwijsinstellingen is immers een groot financieel belang gemoeid. Mede daarom blijft het belangrijk in 2006 aandacht te blijven schenken aan de interne controle op de bekostigingsprocessen bij CFI.

### *3.3.2 Beheer kunstvoorwerpen van het Rijk*

De tweede onvolkomenheid betreft het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk. Het ministerie heeft in 2005 veel gedaan om vermiste kunstvoorwerpen te traceren en een nieuw beheersysteem in te voeren. Dit nieuwe beheersysteem was in 2005 echter nog niet van kracht. Daarom handhaaft de Algemene Rekenkamer deze onvolkomenheid.

Het Instituut Collectie Nederland (ICN) is verantwoordelijk voor het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk. In voorgaande jaren is gesignaleerd dat veel kunstvoorwerpen die ICN in bruikleen heeft gegeven, vermist zijn. Inmiddels heeft het ICN na intensief speurwerk een deel van de (administratief) vermiste kunstvoorwerpen getraceerd. Het ministerie wil de zoektocht naar vermiste kunstvoorwerpen in 2006 afronden.

Om vermissingen in de toekomst te voorkomen heeft het ministerie een pakket van maatregelen ontwikkeld om het beheersysteem te verbeteren. Zo wil het ministerie onder andere het selectiebeleid voor bruikleennemers verscherpen en de omvang van de collectie verkleinen. Verder hebben het Ministerie van OCW en het Ministerie van Financiën een conceptregeling Materieelbeheer museale voorwerpen opgesteld ter vervanging van het verouderde Koninklijk Besluit uit 1984. Naar verwachting wordt het nieuwe beheerstelsel in 2006 ingevoerd.

De Algemene Rekenkamer handhaaft in haar oordeel over 2005 de onvolkomenheid in het beheer van kunstvoorwerpen. De argumenten hiervoor zijn dat de nieuwe regeling voor het beheer van museale voorwerpen in 2005 nog niet van kracht was en dat de overige maatregelen gericht op een beter beheersysteem in 2005 nog niet waren geïmplementeerd.

### **3.4 Opgeloste onvolkomenheden**

Het Ministerie van OCW heeft in 2005 twee onvolkomenheden opgelost. Hieronder gaan wij daar nader op in.

#### *3.4.1 Het personeelskostenbeheer bij het bestuursdepartement*

In 2003 constateerde de Algemene Rekenkamer veel fouten in de personeelsdossiers van het bestuursdepartement. Door een verbetering van het personeelskostenbeheer is het aantal fouten in 2005 fors gedaald. Daarom vervalt de onvolkomenheid in het personeelskostenbeheer.

In het Rapport bij het Jaarverslag 2003 constateerde de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van OCW een substantieel aantal fouten maakte bij het beheer van de personeelskosten van het bestuursdepartement. Zo ontbraken documenten in personeelsdossiers en werden regels niet goed nageleefd. In 2004 heeft het ministerie, waar mogelijk, de fouten hersteld. Daarnaast heeft het ministerie eind 2004 een traject opgezet om het beheer fundamenteel te verbeteren. Inmiddels is de directie Personeel en Organisatie (P&O) gereorganiseerd, zijn de personeelsdossiers gecompleteerd en is het beheer van de dossiers gecentraliseerd. Ook worden besluiten beter gecontroleerd en is de juridische deskundigheid versterkt. De effecten van deze maatregelen zijn in 2005 zichtbaar geworden. Uit diverse onderzoeken van de auditdienst blijkt dat het aantal gemaakte fouten fors is verminderd en dat het een acceptabel niveau heeft bereikt. De directie P&O streeft ernaar het aantal fouten verder te reduceren.

Onderzoek van de auditdienst bracht nog wel een ander probleem rond het personeelskostenbeheer aan het licht. De minister geeft dit ook aan in haar mededeling over de bedrijfsvoering. Het probleem betreft de toegangsbeveiliging van het financiële en personele systeem. Deze beveiliging bleek diverse zwakke plekken te hebben. Ten eerste beschikten sommige medewerkers over ruimere bevoegdheden dan noodzakelijk om gegevens in te voeren, te wijzigen of te verwijderen. Ook was een belangrijk wachtwoord eenvoudig te achterhalen. Ten slotte was niet duidelijk welke directie belast is met het centrale toezicht op de toekenning van autorisaties voor de financiële systemen.

Na signalering van dit probleem is de auditdienst nagegaan of medewerkers die beschikten over te ruime bevoegdheden, in 2005 opvallende of verdachte wijzigingen hebben aangebracht. Dit bleek niet het geval. Het ministerie werkt inmiddels aan een betere beveiliging. Het aantal medewerkers met zeer ruime bevoegdheden is al verminderd. Aanvullende maatregelen zijn echter nodig. Zo dient het ministerie een directie aan te wijzen die toezicht houdt op de uitgifte van autorisatieprofielen. Vanwege het belang van deze maatregelen is dit onderwerp als aandachtspunt opgenomen in de Audit-Actielijst voor 2006.

#### *3.4.2 Contractbeheer bestuursdepartement*

De tweede opgeloste onvolkomenheid betreft de onvolledige registratie van de contracten in het centrale contractregister. In 2005 is deze registratie sterk verbeterd. Daarom vervalt deze onvolkomenheid.

De afgelopen drie jaar heeft de Algemene Rekenkamer een onvolkomenheid geconstateerd in het contractbeheer bij het Ministerie van OCW.

Zo was het centrale contractregister niet volledig. Het ministerie had hierdoor geen (compleet) inzicht in het aantal en de omvang van de lopende contracten. Hierdoor ontstonden doelmatigheidsrisico's en risico's op claims vanwege het niet naleven van (Europese) aanbestedingsregels. De afgelopen twee jaar heeft het ministerie meer aandacht besteed aan het contractbeheer. Inmiddels is er een centraal contractregister waarin alle contracten staan geregistreerd. De in het verleden geconstateerde onvolkomenheid komt hiermee te vervallen.

Dit neemt niet weg dat de Algemene Rekenkamer aandacht vraagt voor de dossiervorming van contracten. Uit onderzoek van de auditdienst naar inhuur van externen blijkt onder meer dat contractdossiers vaak incompleet zijn. Dit kan een risico vormen als inschrijvers op een contract bezwaar maken tegen de afwijzing van hun offerte. Bovendien voldoet het ministerie hierdoor niet aan de Regeling contractbeheer 1996. Dit aandachtspunt is opgenomen in de Audit-Actielijst voor 2006. De Algemene Rekenkamer zal dit punt het komende jaar blijven volgen.

### **3.5 Ontwikkeling bedrijfsvoering**

In de voorgaande twee paragrafen (§ 3.3 en § 3.4) zijn de bestaande en opgeloste onvolkomenheden in het financieel beheer en het materieelbeheer van het Ministerie van OCW toegelicht. In deze paragraaf komt de gehele bedrijfsvoering aan de orde. We besteden aandacht aan de ontwikkeling van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en aan enkele belangrijke ontwikkelingen op dit gebied bij het ministerie.

Als we de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij het Ministerie van OCW in 2005 vergelijken met die in 2004, dan is er sprake van een duidelijke verbetering. Dit geldt vooral voor de bedrijfsvoering van het bestuursdepartement. De vooruitgang blijkt onder meer uit het feit dat het ministerie in 2005 twee van de vier onvolkomenheden heeft opgelost, te weten het personeelskostenbeheer (§ 3.4.1) en het contractbeheer (§ 3.4.2). Daarnaast heeft het ministerie de toezichtsfunctie verder versterkt. Zo zijn de M&O-inventarisaties verbeterd, is het reviewbeleid aangescherpt en is de samenwerking tussen CFI, de Inspectie van het Onderwijs en de auditdienst verder doorgevoerd (het project Geïntegreerd toezicht). Ook is de beheersing van processen verbeterd doordat de planning-en-controlcyclus is versterkt (zie § 2.4.1). Ten slotte is ook de controlfunctie versterkt doordat onder andere voor bijna alle belangrijke bedrijfsvoeringsprocessen proceseigenaren zijn aangewezen. Een regieteam onder leiding van de secretaris-generaal volgt de voortgang van de herstelacties nauwlettend.

De komende tijd bevindt het ministerie zich in een periode van grote dynamiek. Voor zowel de interne organisatie van het ministerie als voor de onderwijswetgeving heeft de minister ingrijpende wijzigingen aangekondigd. Hieronder beschrijven we deze veranderingen.

#### **OCW verandert**

Op 23 november 2005 heeft de minister een brief aan de Tweede Kamer verzonden over de gewenste veranderingen in de opbouw van de organisatie van het Ministerie van OCW (Ministerie van OCW, 2005c). Het is haar bedoeling de organisatie flexibeler in te richten. De huidige indeling van directies naar onderwijssectoren komt naar verwachting te vervallen. Daarvoor in de plaats komen één of meer directies voor het stelselonderhoud en diverse directies voor specifieke thema's. De minister

meent hierdoor beter te kunnen aansluiten bij de behoeften van het OCW-veld en de vragen uit de politiek en de maatschappij. Daarnaast geeft zij aan het aantal ondersteunende directies te willen verminderen en zal zij delen van de Inspectie van het Onderwijs, de baten-lastendienst CFI en de auditdienst samenvoegen.

Een ingrijpende verandering van de organisatiestructuur brengt risico's met zich mee voor de bedrijfsvoering. Op verschillende manieren heeft het ministerie de beheersing van risico's versterkt. Zo zijn, zoals hierboven is aangegeven, voor bijna alle belangrijke bedrijfsvoeringsprocessen proceseigenaren aangesteld. Ook is een departementsbrede risicoanalyse opgesteld. Hiermee beoogt het ministerie risico's die ontstaan als gevolg van de organisatiewijziging, tijdig te signaleren.

### **Harmonisatie onderwijswetgeving**

Momenteel kent elke onderwijssector een aparte, eigen wet. De minister heeft aangekondigd één onderwijswet te willen opstellen voor alle onderwijssectoren. Vóór de behandeling van de Begroting 2007 in de Tweede Kamer wil de minister hiervoor een wetgevingsnotitie hebben opgesteld. Tot die tijd laat de minister de sectorwetten niet ongemoeid. Zij wil vóór de zomer van 2006 de governanceprincipes invlechten in de sectorwetten. Het gaat daarbij ondermeer om een betere scheiding tussen toezicht en bestuur.

De harmonisatie en samenvoeging van onderwijswetgeving bieden bij uitstek de gelegenheid om de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van deze wetgeving te verbeteren. Dit is des te meer van belang als de minister besluit om ook de verschillende bekostigingsstelsels voor het onderwijs te integreren. De Algemene Rekenkamer wil het belang benadrukken dat de schaars aanwezige deskundigheid op het terrein van handhaving en bestrijding van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik in een vroegtijdig stadium wordt betrokken bij het wetgevingsproces.

## 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 2005 van hoofdstuk VVI, het Ministerie van OCW, samengevat. De minister van OCW gaat in haar reactie met name in op de twee onvolkomenheden die door de Algemene Rekenkamer zijn geconstateerd, op de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie en op de bevindingen uit het onderzoek naar de beleidsinformatie. In een bijlage bij haar reactie heeft de minister een overzicht opgenomen van de toezeggingen bij de overige aandachtspunten die zijn opgenomen in de Audit-Actielijst. Het commentaar van de IB-Groep op het conceptrapport heeft de minister in haar reactie verwerkt.

### 4.1 Reactie minister en de IB-Groep

De minister heeft met waardering kennis genomen van het concept-rapport. Zij is verheugd dat de Algemene Rekenkamer constateert dat de bedrijfsvoering in 2005 duidelijk is verbeterd ten opzichte van 2004. De minister stelt vast dat de Algemene Rekenkamer geen nieuwe onvolkomenheden heeft geconstateerd.

#### Jaarverslag van het ministerie

##### *Artikel 9 Arbeidsmarkt en personeelsbeleid*

Voor wat betreft de geconstateerde onzekerheid van € 5 miljoen in de Regeling bijdrage kosten zij-instromers merkt de minister op dat de controlemaatregelen voor wat betreft het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs niet gelijk zijn. Voor wat betreft het primair onderwijs is de minister het niet eens met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de controle op de voorwaarden om voor een bijdrage in aanmerking te komen niet goed is geregeld. Voor wat betreft het voortgezet onderwijs deelt zij de constatering van de Algemene Rekenkamer. De minister geeft aan geen nadere maatregelen voor het voortgezet onderwijs te willen nemen, omdat de regeling per 1 juli 2006 afloopt en het financieel belang ondergeschikt is.

##### *Artikel 11 Studiefinanciering*

Voor wat betreft de geconstateerde hiaten in de uitwonenden- en inkomenscontrole geeft de minister aan dat zij de aanbeveling om deze hiaten te dichten onderschrijft. Zij heeft, op grond van aanbevelingen van haar auditdienst begin maart 2006, direct actie ondernomen. Eind maart heeft de minister van de IB-Groep een plan van aanpak inclusief tijdsplanning ontvangen. Met de IB-Groep is afgesproken dat de auditdienst OCW een audit zal uitvoeren op de toereikendheid van de in het plan van aanpak aangekondigde maatregelen. Het plan van aanpak en de bevindingen van de auditdienst zullen medio mei 2006 aan de orde worden gesteld in het voorjaarsoverleg met de Raad van Toezicht van de IB-Groep.

De minister geeft in haar reactie aan dat de uitwonenden- en de inkomenscontrole die de IB-Groep in 2005 heeft uitgevoerd, betrekking hadden op een beduidend langere periode dan één kalenderjaar. Zij wijst erop dat hierdoor het bedrag aan onzekerheid over de rechtmatigheid is vergroot. Bovendien heeft de IB-Groep, mede op aandringen van de Algemene Rekenkamer, een meer risicogerichte controle uitgevoerd. Het bedrag aan onzekerheden is voor de IB-Groep aanleiding geweest voor

een evaluatie van haar controleaanpak. Deze aanpak wordt vervolgens aangepast, aldus de minister.

Ten slotte merkt de minister op dat de rapporteringsgrenzen voor fouten en onzekerheden van de departementale auditdiensten anders liggen dan de rapporteringsgrenzen die de Algemene Rekenkamer hanteert. Zij wijst erop dat de fouten en onzekerheden bij de artikelen 9 en 11 de artikel-tolerantiegrens van haar auditdienst niet hebben overschreden.

#### *Informatie over beleid*

De minister vindt dat de conclusie in de Audit-Actielijst 2006 dat de Begroting 2006 onvoldoende concreet beschrijft welke maatschappelijke effecten het ministerie nastreeft, een vertekend beeld geeft. Zij wijst erop dat de Algemene Rekenkamer deze conclusie baseert op de bevinding dat 22% van de doelstellingen in de begroting is voorzien van een streefwaarde. De minister vindt dat de Begroting 2006 met het benoemen van concrete effect- en prestatie-indicatoren voor het overgrote deel van de doelen, inzicht geeft in wat zij wil bereiken. Zij wijst erop dat zij in het najaar van 2005 een grote inspanning heeft geleverd om de kwaliteit en dekking van de indicatoren bij de doelstellingen te verbeteren. Dit heeft vóór de begrotingsbehandeling geresulteerd in een brief aan de Tweede Kamer met indicatoren in aanvulling op de begroting voor 2006. In deze brief is ook beargumenteerd bij welke doelstellingen geen indicatoren en daarmee ook geen streefwaarden zijn opgenomen («*comply or explain*»). Deze inspanning heeft ertoe geleid dat de algemene doelstellingen nu voor bijna 80% zijn voorzien van effectindicatoren en de operationele doelstellingen voor 90% zijn voorzien met effect- en prestatie-indicatoren. Zij is het niet eens met de Algemene Rekenkamer dat het ontbreken van streefwaarden voldoende grond biedt om te stellen dat maatschappelijke effecten onvoldoende concreet zijn beschreven.

In haar reactie op het conceptrapport benadrukt de minister dat de beoordeling van de beleidsinformatie door de Algemene Rekenkamer staat of valt met de waarde die wordt toegekend aan het al dan niet vermelden van streefwaarden bij alle indicatoren. Volgens haar is dit niet in lijn met de rijksbegrotingsvoorschriften en niet in de geest van het huidige VBTB-debat. De rijksbegrotingsvoorschriften schrijven het opnemen van streefwaarden voor «indien zinvol en relevant».

De minister geeft aan dat bovenstaande kritische opmerkingen onverlet laten dat zij zich zal blijven inspannen om de kwaliteit van de informatie over de (relatie tussen) doelstellingen, de gewenste resultaten en de maatschappelijke effecten op het terrein van onderwijs, cultuur en wetenschap te verbeteren.

Voor wat betreft de aansluiting tussen begroting en jaarverslag merkt de minister op dat zij in het Jaarverslag 2005 zo veel mogelijk is teruggekomen op de prestaties die ook in de Begroting 2005 zijn genoemd. Door bijvoorbeeld discontinuïteit in de informatievoorziening bleek dit niet altijd mogelijk te zijn. Bij het opstellen van de Begroting 2006 is extra aandacht besteed aan het opnemen van stabiele gegevens. Dit zal ook een aandachtspunt zijn bij het opstellen van het jaarverslag over 2006, aldus de minister.

## **Bedrijfsvoering van het ministerie**

### *Interne controle bij CFI op de bekostigingsprocessen*

De minister onderschrijft de overwegingen en de geconstateerde resterende tekortkomingen die hebben geleid tot de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. De minister zal erop toezien dat CFI dit jaar zorgt voor de verdere verbetering van de interne controle. Ook zal zij erop toezien dat eind 2006 alle productiedossiers voldoen aan de richtlijn die recent hiervoor is opgesteld.

### *Beheer kunstvoorwerpen van het Rijk*

De minister geeft in haar reactie aan dat zij inmiddels diverse acties in gang heeft gezet uit het pakket aan maatregelen voor het verbeteren van het beheersysteem. De minister noemt concrete doelstellingen voor het verminderen van het aantal bruikleennemers en het verkleinen van de collectie, inclusief een tijdpad hiervoor. Ook geeft zij in haar reactie aan dat de conceptregeling Materieelbeheer museale voorwerpen binnenkort interdepartementaal voor accordering wordt geagendeerd. Implementatie van de nieuwe regeling vindt plaats in de tweede helft van 2006.

### *Harmonisatie onderwijswetgeving*

De minister beaamt dat controleerbaarheid en handhaafbaarheid belangrijke onderwerpen zijn bij de harmonisatie van de onderwijswetgeving. Omdat zij bij alle regelgevingstrajecten aan deze onderwerpen voldoende aandacht wil geven is de «beleidwijzer» geïntroduceerd. Met de «beleidwijzer» wordt hiervoor systematisch aandacht gevraagd en wordt tegelijkertijd bevorderd dat de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde schaars aanwezige deskundigheid op het terrein van handhaving en bestrijding van M&O-risico's breder wordt verspreid.

## **4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister een belangrijk deel van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer onderschrijft en dat de minister reeds de nodige maatregelen in gang heeft gezet.

### *Financiële informatie*

In haar reactie op het conceptrapport geeft de minister aan dat zij het niet eens is met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de controle op de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bijdrage in de kosten voor zij-instromers, niet goed geregeld is. Voor het voortgezet onderwijs deelt zij deze constatering, voor het primair onderwijs niet. De Algemene Rekenkamer handhaaft echter haar constatering. Zij erkent dat de controle voor wat betreft het primair onderwijs beter is geregeld dan die voor het voortgezet onderwijs. Een zwak punt blijft dat ook voor het primair onderwijs niet expliciet in het controleprotocol is geregeld dat de instellingsaccountant moet vaststellen dat een scholings- en begeleidings-overeenkomst is opgemaakt. Dit is één van de voorwaarden om voor een bijdrage in aanmerking te komen.

### *Informatie over beleid*

De minister verwijst in haar reactie nadrukkelijk naar haar inspanningen in het najaar van 2005 om de kwaliteit en de dekking van de indicatoren bij de doelstellingen in de begroting voor 2006 te verbeteren. Dit heeft geresulteerd in een brief aan de Tweede Kamer met indicatoren in aanvulling op deze begroting. In deze brief is ook beargumenteerd bij welke doelstellingen geen indicatoren en daarmee ook geen streef-

waarden zijn opgenomen. De Algemene Rekenkamer heeft deze brief betrokken in haar VBTB-toets van de Begroting 2006. Dit heeft, afgezien van de situatie waarin de minister het niet opnemen van indicatoren en streefwaarden heeft beargumenteerd, nauwelijks invloed gehad op de score in de VBTB-toets. De reden hiervoor is dat ook in deze brief nauwelijks streefwaarden bij de indicatoren zijn opgenomen.

In haar reactie geeft de minister aan dat bijna 80% van de algemene doelstellingen in de begroting voor 2006 is voorzien van een effect-indicator. Iets meer dan 90% van de operationele doelstellingen is voorzien van prestatie-indicatoren. De Algemene Rekenkamer onderschrijft deze percentages. In dit rapport bij het Jaarverslag 2005 van OCW heeft zij dan ook geconstateerd dat de Begroting 2006 veel beter is afgedekt met effectindicatoren dan de Begroting 2005. Wat dat betreft heeft de extra inspanning in het najaar 2005 effect gesorteerd. De reden dat dit niet tot uitdrukking komt in de score op de vraag «Wat willen we bereiken» komt doordat de Algemene Rekenkamer vindt dat deze vraag alleen concreet beantwoord is als er, naast een effectindicator, ook een streefwaarde (kwantitatief of kwalitatief) is opgenomen. De Algemene Rekenkamer houdt daarom vast aan haar conclusie dat in de Begroting 2006 onvoldoende concreet is beschreven welke maatschappelijke effecten de minister nastreeft.



## Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2006a). *Staat van de beleidsinformatie 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 94 074, nr. 2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2006b). *Ontslagregelingen hogere ambtenaren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 95 270, nr. 2. Den Haag: SDU.

Ministerie van OCW (2005a). *Evaluatie VBTB*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 949 VIII, nr. 29. Den Haag: SDU.

Ministerie van OCW (2005b). *Vaststelling begrotingsstaat van het Ministerie van OCW voor het jaar 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VIII, nr. 88. Den Haag: SDU.

Ministerie van OCW (2005c). *Modernisering van de overheid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van OCW d.d. 23 november 2005. Kenmerk ASEA/DIR/2005/41180. Den Haag: OCW.

## BIJLAGE 1

## OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN 2005

Alle begrote en verantwoorde bedragen in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

	Uitgaven		Verplichtingen						
	Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)	Verschil		Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)			
			abs (€)	%			abs (€)	%	
<i>Beleidsartikelen:</i>									
Art. 1 Primair onderwijs	7 874 581 000	7 881 588 000	7 007 000	0,09	7 873 452 000	7 922 743 000	49 291 000	0,63	
Art. 3 Voortgezet onderwijs	5 576 169 000	5 570 761 000	- 5 408 000	- 0,10	5 592 546 000	7 460 600 000	1 868 054 000	33,40	
Art. 4 Beroepsonderwijs en volwasseneneduca- tie	2 843 106 000	2 848 372 000	5 266 000	0,19	2 888 775 000	2 974 676 000	85 901 000	2,97	
Art. 5 Technocentra	9 156 000	9 207 000	51 000	0,56	80 000	280 000	200 000	250,00	
Art. 6 Hoger beroepsonderwijs	1 804 088 000	1 802 921 000	- 1 167 000	- 0,06	1 901 610 000	1 858 290 000	- 43 320 000	- 2,28	
Art. 7 Wetenschappelijk onderwijs	3 339 930 000	3 337 895 000	- 2 035 000	- 0,06	3 428 315 000	3 445 978 000	17 663 000	0,52	
Art. 8 Internationaal onderwijsbeleid	17 287 000	15 903 000	- 1 384 000	- 8,01	19 805 000	18 515 000	- 1 290 000	- 6,51	
Art. 9 Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	147 077 000	140 683 000	- 6 394 000	- 4,35	147 077 000	154 301 000	7 224 000	4,91	
Art. 10 Informatie- en communicatietechnologie	45 177 000	40 514 000	- 4 663 000	- 10,32	45 177 000	37 874 000	- 7 303 000	- 16,17	
Art. 11 Studiefinanciering	2 872 009 000	2 849 311 000	- 22 698 000	- 0,79	2 872 009 000	2 849 311 000	- 22 698 000	- 0,79	
Art. 12 Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	303 000 000	285 295 000	- 17 705 000	- 5,84	303 000 000	285 295 000	- 17 705 000	- 5,84	
Art. 13 Lesgeelden	7 069 000	7 069 000	0		7 069 000	7 069 000	0		
Art. 14 Cultuur	886 120 000	887 742 000	1 622 000	1,83	806 138 000	992 597 000	186 459 000	23,13	
Art. 15 Media	825 321 000	844 980 000	19 659 000	2,38	815 943 000	719 781 000	- 96 162 000	- 11,79	
Art. 16 Onderzoek en wetenschappen	843 798 000	839 229 000	- 4 569 000	- 0,54	798 277 000	982 128 000	183 851 000	23,03	
<i>Niet-beleidsartikelen:</i>									
Art. 17 Nominiaal en onvoorzien	5 318 000	0	- 5 318 000	- 100,00	5 318 000	0	- 5 318 000	- 100,00	
Art. 18 Ministerie algemeen	128 057 000	118 003 000	- 10 054 000	- 7,85	128 057 000	117 101 000	- 10 956 000	- 8,56	
Art. 19 Inspecties	50 988 000	47 970 000	- 3 018 000	- 5,92	50 988 000	47 474 000	- 3 514 000	- 6,89	
Art. 20 Adviesraden	8 341 000	6 908 000	- 1 433 000	- 17,18	8 341 000	6 908 000	- 1 433 000	- 17,18	
Totaal	27 586 592 000	27 534 351 000	33 605 000		27 691 977 000	29 880 921 000	2 398 643 000		
Totaal overschrijdingen									

**BIJLAGE 2****OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2005**

Fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

**A: Verplichtingen**

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
4	Beroepsonderwijs en volwassenene- ducatie	2 974,7	1,4	-	1,4	0,05	Nee		
-	Overig		3,1	5,0	8,1		-		
	Totaal		4,5	5,0	9,5				

**B: Uitgaven**

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
1	Primair onderwijs	7 881,6	41,0	-	41,0	0,52	Nee		
4	Beroepsonderwijs en volwassenene- ducatie	2 848,4	3,4	-	3,4	0,12	Nee		
9	Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	140,7		5,0	5,0	3,56	Ja		Onzekerheid over de rechtmatig- heid van uitgaven aan de Regeling <i>bijdrage kosten zij-instromers voor primair en voortgezet onderwijs</i> als gevolg van het niet goed regelen van de controle op de naleving van de voorwaarden om voor een bijdrage in aanmerking te komen.

Art. Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrenschreden?	Onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
11 Studiefinanciering	2 849,3	17,8	87,0	104,8	3,68	Ja		Fouten in de toekenning van studiefinanciering als gevolg van invoer- en interpretatiefouten bij het verwerken van aanvraagformulieren en onzekerheid over de rechtmatigheid als gevolg van onvolkomenheden in de uitvoering van het M&O-beleid door de IB-Groep.
12 Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	285,3	1,1	2,2	3,3	1,16	Nee		
- Overig		2,7	5,8	8,5		-		
Totaal		66,0	100,0	166,0				

### C: Ontvangsten

Art. Omschrijving	Totaal verantwoord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantiegrenschreden?	Onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Totaal		-	-	-				

**D: Saldibalans**

Debet/ Credit	Omschrijving Balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens overschre- den	Onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Debet	Voorschotten	8 159,4	22,7	-	22,7		Nee		
Credit	Openstaande verplichtingen	16 641,3	1,4	-	1,4		Nee		
-	Overig		2,9	5,0	7,9		-		
Totaal			27,0	5,0	32,0				

**E: Afgerekende voorschotten**

Omschrijving	Totaal verant- woord 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 over- schreden?	Onzekerheid over volle- digheid (mln €)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Centrale Financiële Instellingen (CFI)	-	-	-	-	-	-		
Nationaal Archief	-	-	-	-	-	-		
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), en
- 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.

Onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2005

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel			Toelichting in paragraaf
		nr.	omschrijving	Omvang (x €1000)	
Onvolkomenheid voor wat betreft de interne controle bij CFI op de bekostigingsprocessen.	2004	Artikel 01, 03, 04, 05, 06 en 07.	Primair onderwijs, Voortgezet onderwijs, Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, Technocentra en Hoger onderwijs.	€ 21 332 822	3.3.1
Onvolkomenheid in het beheer van kunstvoorwerpen bij het Rijk.	2004	Artikel 14	Cultuur	–	3.3.2

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 CW 2001, artikel 88 en 89.

**GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

BVE	Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie (Directie)
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
HO	Directie Hoger Onderwijs
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
ICN	Instituut Collectie Nederland
M&O	misbruik en oneigenlijk gebruik
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
P&O	Directie Personeel en Organisatie
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording



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/auditrapport**

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

**Accountantsverklaring**

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het jaarverslag van een departement. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften. Doorgaans bevat de accountantsverklaring daarnaast een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid; bij enkele departementen (Financiën, SZW, VWS en VROM) wordt alleen een getrouwbeeldverklaring afgegeven.

**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.

**Baten-lastendienst**

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale 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 primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

**Bezwaar**

Zwaar middel dat de Algemene Rekenkamer bij haar rechtmatigheidsonderzoek kan inzetten wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of onregelmatigheden in de administratie van het departement heeft laten voortbestaan. Ook als er niet voldoende ontvangsten zijn kan dit een reden zijn om bezwaar te maken. De Algemene Rekenkamer doet dit echter niet snel; er wordt eerst gerappor-

teerd en overleg gevoerd. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn.

### **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).

### **Departementale auditdienst (DAD)**

Onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag en met het onderzoek naar het financieel beheer, naar het materieelbeheer en de administraties daarover en naar de totstandkoming van de niet-financiële informatie. 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**

Documenten die tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording vormen 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 documenten 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 verantwoordingsinformatie over: (a) het door het departement gevoerde beleid (beleidsinformatie), (b) de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het departement (financiële informatie) en (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).

### **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.

### **Onvolkomenheid**

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement.

### **Onzeker (onzekerheden)**

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

### **Overdrachtsuitgaven**

Categorie uitgaven waartoe onder andere subsidies en specifieke uitkeringen behoren.

### **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.

### **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.

### **Review**

De beoordeling door de Algemene Rekenkamer van de controle die is uitgevoerd door de departementale auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen.

### **Tolerantiegrenzen**

Op artikelniveau onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

1. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van kleiner dan € 50

miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 10% van het bedrag van het artikel.

2. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot € 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan € 5 miljoen.
3. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 1% van het realisatiebedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Op het niveau van het jaarverslag mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.