

---

Vergaderjaar 2008–2009

---

**31 924 VIII**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap 2008**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE  
VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (VIII)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,  
secretaris



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	
Kwaliteit van de publieke verantwoording	5	
Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering	7	
Audit Actielijst 2009	8	
Kwaliteitskaart bedrijfsvoering	9	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1	Over dit onderzoek	13
1.1.1	Wettelijke taak	13
1.1.2	Goede publieke verantwoording	14
1.1.3	Leeswijzer	16
1.1.4	Onderzoeksopzet	16
1.2	Over het Ministerie van OCW	17
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>20</b>
2.1	Oordeel over de financiële informatie	20
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	21
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	21
2.4	Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	22
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>23</b>
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	23
3.1.1	Subsidiebeheer bij de Directie Kunsten en de Directie Cultureel Erfgoed	25
3.1.2	Bedrijfsvoering CFI/BPO	25
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	26
3.3	Departementsoverstijgende onderwerpen	27
3.3.1	Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 1	28
3.3.2	Personeelsbeheer	28
3.3.3	Beheer subsidies in uitvoering bij derden	29
3.3.4	Informatiebeveiliging	30
3.3.5	Single information single audit	31
<b>4</b>	<b>Informatie over beleid nader beschouwd</b>	<b>33</b>
4.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	33
4.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	35
<b>5</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>37</b>
5.1	Reactie minister	37
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	40
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>50</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>51</b>



## **SAMENVATTING**

Voor u ligt ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW, VIII)*. In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit ministerie.

In deze samenvatting gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van OCW. We zetten deze bevindingen af tegen de beginselen van goede publieke verantwoording, om zo te komen tot aanbevelingen voor het verbeteren van het functioneren van het ministerie.

Ook geven wij aan het eind van deze samenvatting onze wettelijke oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW. Deze staan in beknopte vorm in een schema, waarin we verwijzen naar de plaats in dit rapport waar we dieper ingaan op deze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Het Ministerie van OCW heeft als missie om te werken aan een slim, vaardig en creatief Nederland. Daarvoor streeft het ministerie de volgende doelen na:

- Iedereen volgt goed onderwijs.
- Iedereen bereidt zich voor op zelfstandigheid en verantwoordelijkheid.
- Iedereen kan cultuur beleven.
- Leraren, kunstenaars en wetenschappers kunnen hun werk doen.

Het ministerie heeft twee baten-lastendiensten, Centrale Financiën Instellingen (CFI) en het Nationaal Archief. CFI heeft als primaire taak de onderwijsinstellingen te bekostigen. Het Nationaal Archief is de centrale bewaarplaats van de archieven van de rijksoverheid en van personen en particuliere instellingen met een belangrijke rol in de geschiedenis van Nederland.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2008 € 34,7 miljard, de verplichtingen € 37,9 miljard en de ontvangsten € 2,1 miljard. Het ministerie draagt bij aan de bekostiging van het onderwijs, de studiefinanciering en de kosten van kinderopvang. Daarnaast zijn er uitgaven voor cultuursubsidies en voor de financiering van de publieke omroep.

Het beleidsterrein van het ministerie kent zeer veel rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's); 95% daarvan zijn scholen en verder zijn er onder meer de cultuurfondsen, de publieke omroepen en de (voormalige) rijksmusea. De Informatie Beheer Groep (IB-Groep) is ook een belangrijke RWT die in opdracht van het ministerie de studiefinanciering uitvoert.

### **Kwaliteit van de publieke verantwoording**

Een van de beginselen van goed openbaar bestuur is dat overheden en daarmee verbonden organen publiekelijk verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van de publieke middelen. De minister van OCW heeft dat in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW gedaan. In de bedrijfsvoeringsparagraaf verklaart hij dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig tot stand zijn gekomen, met uitzondering van artikel 14 «Cultuur», waar te veel onrechtmatigheden waren. Hij gaat in op de bedrijfsvoering en het financieel beheer van het ministerie en hij beschrijft de vorderingen die

het ministerie heeft gemaakt bij de voornemens op onder meer de terreinen van toezicht, informatiebeleid en administratieve lastenverlichting. Wij hebben de kwaliteit van die verantwoording onderzocht.

#### *Financiële informatie voor meer dan 99% op orde*

Alleen bij artikel 14 «Cultuur» zijn op onjuiste wijze verplichtingen aangegaan. Als gevolg daarvan zijn er voor € 103,2 miljoen onrechtmatige betalingen gedaan. De fouten betreffen het niet naleven van formele rechtmatigheidseisen. Verder staan in de financiële informatie en in de saldibalans geen belangrijke fouten of onzekerheden, dat wil zeggen fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens overschrijden. De informatie over de bedrijfsvoering is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. De informatie over het gevoerde beleid is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. De enige uitzondering hierop is de tabel met het overzicht van de externe inhuur.

#### *Bedrijfsvoering onder controle*

De bedrijfsvoering in 2008 is onder controle, al blijkt het voor het ministerie wel ieder jaar lastiger om tekortkomingen die het signaleert en wil repareren, ook snel op te lossen. Door organisatiewijzigingen, openstaande vacatures en onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor probleempunten blijven zaken langer liggen. Het ministerie dient de kennis van comptabele voorschriften en de deskundigheid op het terrein van misbruik en oneigenlijk gebruik bij wetgeving te verbeteren.

Wij onderscheiden binnen het Ministerie van OCW 111 beheerdomeinen van belang voor de bedrijfsvoering, 24 daarvan zijn als kritisch aan te merken. De processen binnen deze beheerdomeinen zijn van belang voor het goed functioneren van het ministerie. Risico's bij het niet goed functioneren zijn onder meer het doen van onterechte uitgaven, het niet beheersen van processen of het genereren van onbetrouwbare informatie. Slechts bij twee processen van het Ministerie van OCW zijn de tekortkomingen zo ernstig, dat er sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer. Zo is het subsidiebeheer (uitgezonderd de subsidies van de Cultuurnota) bij de Directie Kunsten en de Directie Cultureel Erfgoed nog niet op orde (in 2007 is deze onvolkomenheid ontstaan). En bij CFI is de interne beheersing bij de bekostigingsunit primair onderwijs (CFI/BPO) onvoldoende verankerd in de bedrijfsvoering. Verder vragen we aandacht voor de aansturing van het subsidiebeheer (bij uitvoering door derden), beter inzicht in de naleving van de voorschriften voor de informatiebeveiliging en inzicht in de omvang van het aantal specifieke uitkeringen. Veel van de risico's kan het ministerie matigen door intern betere afspraken te maken over de verantwoordelijkheid en erop toe te zien dat de verantwoordelijke directie de afspraken beter naleeft.

#### *Beleidsinformatie weer beter bruikbaar*

De beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2008 en de Begroting 2009 zijn verder verbeterd. De minister doet in zijn beleidsverslag expliciet verslag van de beleidsprioriteiten van het kabinet. Bij elke prioriteit neemt hij een beleidsconclusie op. Er is nog wel aandacht nodig voor de formele vastlegging van de wijze waarop prestatiegegevens tot stand komen.

## Oordelen over jaarverslag en bedrijfsvoering

In onderstaand schema staan onze oordelen over het Jaarverslag 2008 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW, die wij krachtens de Comptabiliteitswet 2001 geven.

		Oordeel	Meer informatie in
<b>Jaarverslag</b>	Financiële informatie	Voldoet met uitzondering van overschrijding van de artikeltolerantie bij artikel 14 Cultuur	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet met uitzondering van de bijlage met de tabel van de externe inhuur.	§ 2.4
<b>Bedrijfsvoering</b>	Financieel beheer en materieelbeheer	Voldoet met uitzondering van twee onvolkomenheden: – subsidiebeheer Directie Kunsten en Directie Cultureel Erfgoed; – bedrijfsvoering CFI/BPO.	§ 3.1.1 en § 3.1.2

## Audit Actielijst 2009

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. Dat zijn zowel de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer als de onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.<sup>1</sup>

Eerste jaar constateringen artikel	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie
Onvolkomenheid: subsidiebeheer Directie Kunsten en Directie Cultureel Erfgoed				
2007 artikel 14	Plan van aanpak 2008 heeft nog onvoldoende effect gehad. Geldende termijnen zijn niet altijd nageleefd en dossiers zijn niet altijd volledig.	Draag zorg voor de uitvoering van een plan van aanpak met een structurele oplossing, onder meer door een subsidievolg-systeem te ontwerpen en regelgeving aan te passen.	100% controle op beschikkingen; bewaken termijnen in subsidievolg-systeem; aanpassing regelgeving in 2010; opbouw van specifieke kennis binnen de directies; extra audits auditdienst.	§ 3.1.1
Onvolkomenheid: bedrijfsvoering CFI/BPO				
2008 artikel 1	Interne beheersing vraagt aandacht.	Beschrijf het systeem van interne controle en maak de werking zichtbaar.	Verbetering interne beheersing bekostigingssysteem door onder andere: <ul style="list-style-type: none"> <li>– een expliciete risicoanalyse op te stellen;</li> <li>– maatregelen en procedures interne beheersing te beschrijven;</li> <li>– toegankelijkheid en controleerbaarheid interne beheersing te verbeteren.</li> </ul>	§ 3.1.2

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



## Kwaliteitskaart bedrijfsvoering

De kwaliteitskaart bedrijfsvoering is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de kaart dit jaar voor het eerst. Op basis van de ervaringen van dit jaar willen we de kwaliteitskaart de komende jaren verder ontwikkelen. De kwaliteitskaart plaatst de geconstateerde onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van een ministerie en maakt zichtbaar welke artikelen worden geraakt door de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd. De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. Deel I van de kwaliteitskaart richt zich op de organisatieonderdelen van het Ministerie van OCW. Deel II van de kwaliteitskaart richt zich op de begrotingsartikelen van het ministerie.

Deel I van de kwaliteitskaart zet het aantal geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden af tegen het totale aantal mogelijke onvolkomenheden. Dit deel van de kaart is gebaseerd op de *Baseline financieel beheer en materieelbeheer* van het Ministerie van Financiën. Deze baseline bevat de normen voor een goed financieel beheer en materieelbeheer. Het totale aantal mogelijke onvolkomenheden in de bedrijfsvoering bestaat uit alle beheardomeinen die voor het ministerie voor een goed functioneren relevant respectievelijk kritisch zijn. Doordat de kwaliteitskaart een nieuw instrument is, zou de inschatting van het *belang* van de beheardomeinen in de toekomst nog kunnen wijzigen.

Deel I van de kwaliteitskaart maakt ook zichtbaar aan welke beheersdomeinen wij en/of de departementale auditdienst in de controle over 2008 extra aandacht hebben besteed en waar wij (ernstige) onvolkomenheden hebben geconstateerd. Met extra aandacht van de auditdienst bedoelen wij die aandacht voor de bedrijfsvoering die de reguliere aandacht uit hoofde van de jaarlijkse wettelijke controle overstijgt. Met extra aandacht van de Algemene Rekenkamer doelen wij op ons departementspecifiek, departementoverstijgend en ons rijksbrede onderzoek (zie hoofdstuk 1 voor informatie over onze onderzoeksopzet). Extra aandacht van de Algemene Rekenkamer en van de auditdienst betekent niet per definitie dat *alle* aspecten van het desbetreffende beheersdomein in het onderzoek zijn betrokken, het kan ook betrekking hebben op een enkel aspect binnen het beheersdomein.

Deel II van de kwaliteitskaart maakt zichtbaar welke artikelen door de geconstateerde onvolkomenheden worden geraakt en waar gevolgen voor de rechtmatigheid zijn geconstateerd en of de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In de AAL staat een korte beschrijving van de onvolkomenheden en in § 3.1 worden de onvolkomenheden toegelicht.

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Ministerie van OCW blijkt dat bij dit ministerie 111 beheardomeinen van belang zijn voor de bedrijfsvoering. Daarvan zijn 24 beheardomeinen als kritisch aan te merken. Van de 111 beheardomeinen die van belang zijn voor het goed functioneren van het ministerie hebben wij en de auditdienst van het ministerie 15 beheardomeinen extra onderzocht. Wij hebben 2 onvolkomenheden geconstateerd. Deze 2 onvolkomenheden hebben beide betrekking op een kritisch beheardomein.

Uit deel II van de kwaliteitskaart van het Ministerie van OCW blijkt dat twee artikelen van het ministerie geraakt worden door de door ons

geconstateerde onvolkomenheden bij dit ministerie. Daarnaast hebben we een onvolkomenheid geconstateerd bij een ander ministerie dat een begrotingsartikel van het Ministerie van OCW raakt. Het betreft de onvolkomenheid in het financieel beheer van het kantoor Toeslagen bij het Ministerie van Financiën. Deze onvolkomenheid raakt het artikel 24 «Kinderopvang» van het Ministerie van OCW.

**Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van OCW**  
**Deel I: Stand van zaken per organisatieonderdeel**

Elementen bedrijfsvoering	Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten			Financiële administratie (registratie)		Materieel-beheer		Interne organisatie		(toezicht) relaties/aansturing veld
	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting) heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	Overige (saldo)balansposten	Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Managementcontrolesysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	
<b>Directoraten-generaal/clusters</b> (aantal organisatieonderdelen)													
<b>Cluster SG</b> (6 onderdelen)													
<b>Cluster pSG</b> (4 onderdelen)													
<b>DG Primair en Voortgezet Onderwijs</b> (7 onderdelen)													
<b>DG Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie</b> (6 onderdelen)													
<b>DG Cultuur en Media</b> (6 onderdelen)													
<b>Baten-lastendiensten</b> (2 onderdelen)													
Onvolkomenheid niet toegeedeeld aan organisatieonderdeel													

Subsidiebeheer Directie Kunsten en Directie Cultureel Erfgoed, zie AAL punt 1

Bedrijfsvoering CFI/BPO, zie AAL punt 2

Totaal: 111 relevante en kritische processen (= het maximale aantal mogelijke onvolkomenheden)

**Kwaliteitskaart bedrijfsvoering 2008: Ministerie van OCW**  
**Deel II: Gevolgen onvolkomenheden voor begrotingsartikelen**

<p> <span style="color: orange;">■</span> artikel dat geraakt wordt door onvolkomenheid  (mogelijk gevolgen voor bijv. rechtmatigheid,  betrouwbaarheid gegevens of kwaliteit beleidsinformatie) </p> <p> <span style="color: orange;">■</span> € artikel waar rechtmatigheidsgevolgen  zijn geconstateerd </p>		Onvolkomen bij:	Subsidiebeheer Directie Kunsten en Directie Cultureel Erfgoed	Bedrijfsvoering CFI/BPO	Ministerie van Financiën Financieel beheer kantoor Toeslagen	Tolerantiegrenzen overschreden?	Artikelniveau (zie bijlage 1)
		Zie AAL punt:	1	2	1*		
<b>Beleidsartikelen</b>							
Art. nr.	Omschrijving						
1	Primair onderwijs		€				nee
3	Voortgezet onderwijs						nee
4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie						nee
5	Technocentra						nee
6	Hoger beroepsonderwijs						nee
7	Wetenschappelijk onderwijs						nee
8	Internationaal onderwijsbeleid						nee
9	Arbeidsmarkt en personeelsbeleid						nee
10	Informatie- en communicatietechnologie						nee
11	Studiefinanciering						nee
12	Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten						nee
13	Lesgelden						nee
14	Cultuur	€					ja
15	Media						nee
16	Onderzoek en wetenschappen						nee
24	Kinderopvang				€		nee
25	Emancipatie						nee
<b>Niet-beleidsartikelen</b>							
Art. nr.	Omschrijving						
17	Nominaal en onvoorzien						nee
18	Ministerie algemeen						nee
19	Inspecties						nee
20	Adviesraden						nee
<b>Baten-lastendiensten</b>							
	Centrale Financiën Instellingen (CFI)						nee
	Nationaal Archief (NA)						nee
Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? (zie bijlage 1)							nee
* In het Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën							

## 1 INLEIDING

### 1.1 Over dit onderzoek

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

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste komen we ten behoeve van onze *wettelijke taak* tot oordelen over het al dan niet voldoen aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Daarnaast zetten we onze bevindingen af tegen de beginselen van *goede publieke verantwoording* om te komen tot aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Rijk.

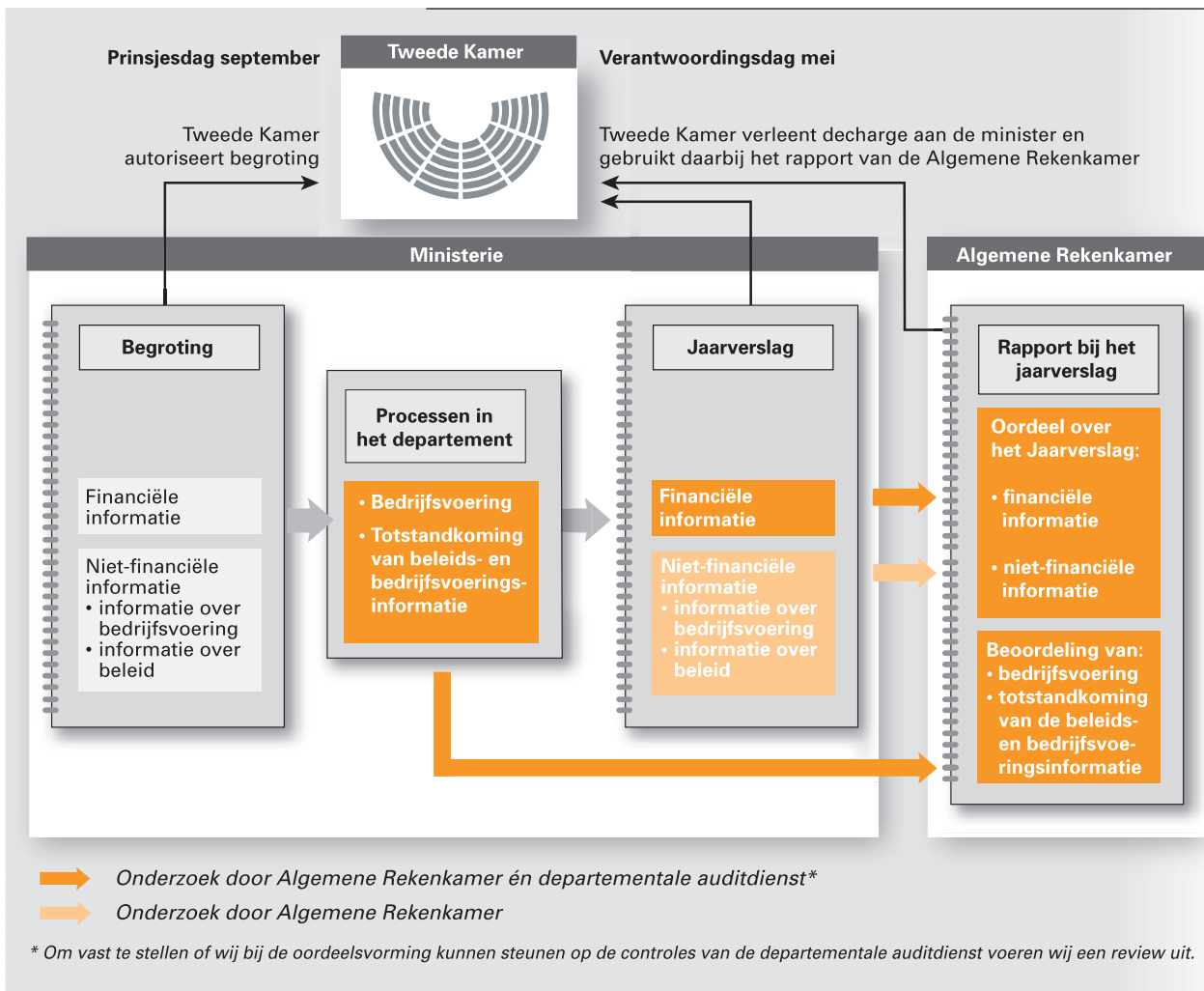
#### 1.1.1 Wettelijke taak

Met ons onderzoek gaan we na of de jaarverslagen en de bedrijfsvoering van de ministeries voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit is onze wettelijke taak. We beoordelen of de informatie in de jaarverslagen over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, over bedrijfsvoering en over beleid tot stand gekomen is volgens de daarvoor geldende regels en of deze goed is weergegeven. Bij de bedrijfsvoering zelf van het ministerie beoordelen we of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen van de CW 2001.

Met onze wettelijke oordelen ondersteunen we de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de ministers.

Figuur 1 laat zien wat wij uit hoofde van onze wettelijke taken wanneer onderzoeken en voor wie.

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



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

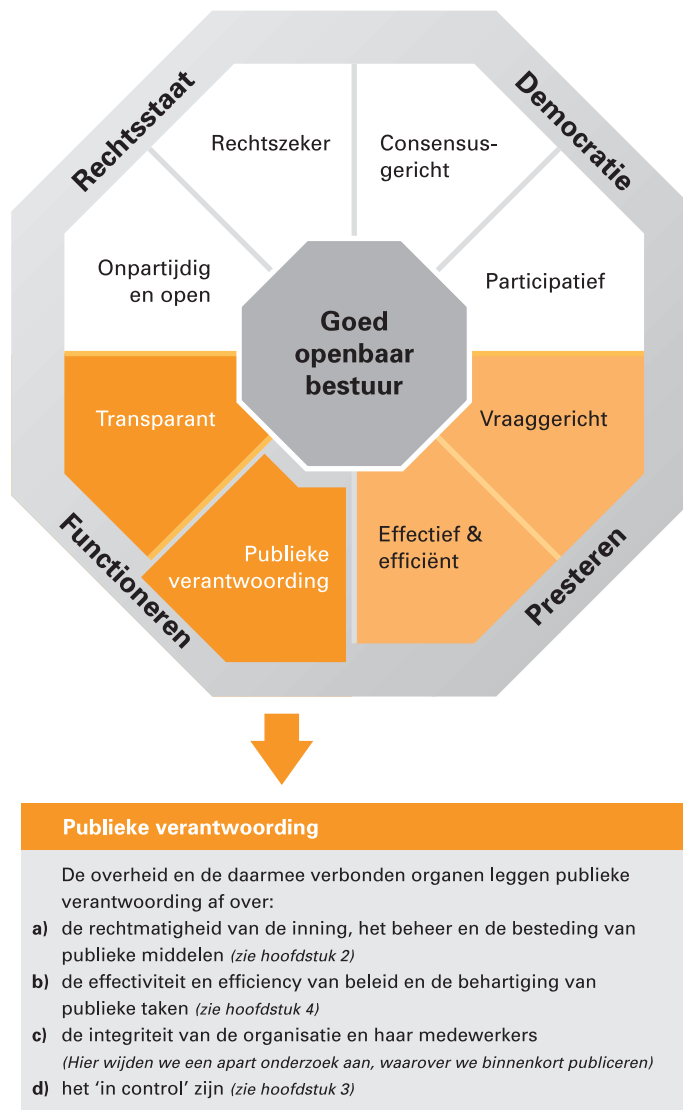
### 1.1.2 Goede publieke verantwoording

Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd.

Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Uitgaande van onze wettelijke taak en missie richten wij ons vooral op de laatste twee aspecten. En in ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek concentreren wij ons vooral op het onderdeel «publieke verantwoording». Wij zijn van mening dat iedere overheid te allen tijde goede publieke verantwoording over haar functioneren en presteren moet kunnen afleggen. Met onze rapporten proberen we ministers te stimuleren om daarin zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Figuur 2 geeft een overzicht van publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur. Voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

**Figuur 2 Publieke verantwoording als onderdeel van goed openbaar bestuur**



\* Zie de brochures *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur*; *strategie algemene rekenkamer 2004 – 2009* en *Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer*.

### *1.1.3 Leeswijzer*

De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, een van de beginselen van goede publieke verantwoording (zie figuur 2), onderzoeken wij krachtens onze wettelijke controletaak. Onze bevindingen staan beschreven in hoofdstuk 2.

Voor de andere beginselen van goede publieke verantwoording kijken we verder dan de eisen van de CW 2001.

In hoofdstuk 3, over de bedrijfsvoering, gaan we in op de onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer. Verder geven we in dat hoofdstuk een beeld van hoe het ministerie omgaat met die aspecten van de bedrijfsvoering die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording. We onderzoeken in hoeverre de minister belangrijke bedrijfsprocessen in de greep houdt (is hij «in control»?) en we besteden aandacht aan de verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid.

Publieke verantwoording over de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken geschiedt onder meer in de vorm van in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie over behaalde prestaties. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en conclusies uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van deze beleidsinformatie beschreven.

### *1.1.4 Onderzoeksopzet*

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2008 bij het Ministerie van OCW. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- bestuurskosten;
- Europese aanbestedingen;
- personeelsbeheer (digitalisering dossiers en externe inhuur);
- beheer subsidies uitbesteed aan derden;
- managementcontrolestelsel;
- single information single audit;
- subsidies Directie Kunsten en Directie Cultureel Erfgoed (Audit Actielijst 2008);
- financieel beheer Directie Emancipatie (Audit Actielijst 2008);
- financiële functie (inclusief taakstelling);
- bedrijfsvoering CFI.

Bij ons onderzoek steunen we in belangrijke mate op de onderzoeksresultaten van de auditdienst van het Ministerie van OCW.

Niet al onze onderzoeken leiden tot bevindingen die zo belangrijk zijn dat ze in dit rapport zijn opgenomen. Bij het onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingen zijn geen overtredingen van de regelgeving vastgesteld.

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Afkortingen en begrippen die specifiek zijn voor dit rapport zijn opgenomen in bijlage 2.



## **1.2 Over het Ministerie van OCW**

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Ministerie van OCW (VIII).

Het ministerie streeft de volgende doelen na:

- Iedereen volgt goed onderwijs.
- Iedereen bereidt zich voor op zelfstandigheid en verantwoordelijkheid.
- Iedereen kan cultuur beleven.
- Leraren, kunstenaars en wetenschappers kunnen hun werk doen.

Het ministerie heeft twee baten-lastendiensten, Centraal Financiën Instellingen (CFI) en het Nationaal Archief. CFI heeft als primaire taak het bekostigen van de onderwijsinstellingen en het verstrekken van financiële middelen aan gemeenten conform de wet- en regelgeving van het Ministerie van OCW. Het Nationaal Archief is de centrale bewaarplaats van de archieven van de rijksoverheid en van personen en particuliere instellingen met een belangrijke rol in de geschiedenis van Nederland. In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het ministerie aan de hand van een aantal kengetallen.

**Overzicht 1 Het Ministerie van OCW in kengetallen**

Totaal verplichtingen	€ 37,9 miljard
Totaal uitgaven	€ 34,7 miljard
Totaal ontvangsten	€ 2,1 miljard
Transactie-uitgaven, waaronder personeels-uitgaven	€ 0,3 miljard, ongeveer 1%
Overdrachtsuitgaven	€ 34,4 miljard, ongeveer 99%
– waarvan rijksbijdragen	€ 26,7 miljard
– waarvan uitkeringen	€ 6,5 miljard
– waarvan subsidies	€ 0,6 miljard
– waarvan specifieke uitkeringen	€ 0,6 miljard (excl. onderwijs)
Aantal begrotingsartikelen	21
– waarvan beleidsartikel	17
– waarvan niet-beleidsartikel	4
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2008	2 698
Aantal directoraten-generaal	3
Aantal baten-lastendiensten	2 (zie hierboven: CFI en Nationaal Archief)
– bijdrage van moederdepartement	Respectievelijk € 58,2 en € 19,4 miljoen
– eigen vermogen	Respectievelijk € 1,7 en € 0,9 miljoen
Begrotingsfondsen	–
Rechtspersonen met wettelijke taak	Ongeveer 1 700 95% daarvan zijn onderwijsinstellingen
Recent onderzoek (vanaf 2006) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van OCW	Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden (2009) Publieke omroep in beeld (2008) Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen (2008) Op weg van aanbod naar vraag in zorg en onderwijs (2008) Beroepspraktijkvorming in het mbo (2008) Financiering onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs 1990–2007 (2007) Staat van de beleidsinformatie 2007 (2007) Verantwoording en toezicht bij RWT's, deel 5 (deelrapport OCW) (2006) Staat van de beleidsinformatie 2006 (2006)

Bron voor gegevens: Jaarverslag 2008, van het Ministerie van OCW en [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Uit dit overzicht blijkt dat het ministerie vooral overdrachtsuitgaven heeft (99%). De omvang van een deel van deze uitgaven wordt bepaald door gegevens die belanghebbenden zelf verstrekken, zoals de kenmerken van

leerlingen voor de bepaling van het gewicht, of zoals bij kinderopvang de toeslagen voor de gastouders. Daardoor zijn deze uitgaven gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) en kan de rechtmatigheid van een deel van de uitgaven onzeker blijven. Om deze risico's weg te nemen moet het ministerie aandacht hebben voor een goed M&O-beleid.

De minister van OCW is transparant over deze onzekerheden en benoemt in een afzonderlijk hoofdstuk over M&O in het jaarverslag de omvang van de onzekerheden. Soms gaat dat om grote bedragen. Over de gastouderopvang schrijft de minister bijvoorbeeld: «Gastouderopvang maakt 25% uit van de totale kinderopvang. De betrouwbaarheid van de te controleren informatie kan echter niet op doelmatige wijze worden vastgesteld. De belangen van ouders, gastouders en gastouderbureaus lopen namelijk parallel. Dit vergroot de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarom wordt op dit moment aanpassing van de wetgeving voorbereid. (...) Daarom is de volledige toeslag voor gastouderopvang als restrisico bestempeld. Voor 2008 ging het om circa € 700 miljoen.» Wij oordelen positief over deze transparantie in het jaarverslag over de M&O-aspecten.

Een voor dit onderzoek ook belangrijke passage staat in de op 19 maart 2009 van onze hand verschenen achtergrondstudie *Zicht op verandering in financiële relaties tussen Rijk en derden*: «De overheid is een andere rol in de samenleving gaan vervullen bij de uitvoering van publieke taken en behartiging van publieke belangen. Ze voorziet niet langer zelf in allerlei publieke diensten, maar laat dat in toenemende mate over aan zelfstandige instellingen en vervult daarbij een meer faciliterende, voorwaardenscheppende en stimulerende rol. Het publieke domein is door deze ontwikkelingen diffuser geworden en het onderscheid tussen publiek en privaat minder scherp.» (Algemene Rekenkamer, 2009a). Daarom vinden wij het belangrijk dat ook wanneer door tussenkomst van derden of in een constructie met publiek-private samenwerking publiek geld wordt aangewend voor het bereiken van publieke doelen, de minister zicht houdt op de uitvoering en kan bijsturen wanneer dat nodig is. Deze boodschap sluit ook aan bij de zorgen die binnen het ministerie leven over de scheiding tussen het publieke en private domein, denk aan de private activiteiten van onderwijsinstellingen (zoals de regionale onderwijscentra). Regelgeving van de overheid op dit punt blijft nog achter.

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd. Ook hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

### 2.1 Oordeel over de financiële informatie

De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, een van de beginselen van goede publieke verantwoording (zie figuur 2), onderzoeken wij krachtens onze wettelijke taak. De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

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

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:  
*artikel 14 Cultuur: een bedrag van € 103,2 miljoen in de uitgaven is onrechtmatig.*

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

De fout bij artikel 14 wordt veroorzaakt door het niet naleven van formele rechtmatigheidseisen. In § 3.1.1 wordt dit verder toegelicht.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 931 miljoen, respectievelijk € 43 miljoen aan overschrijdingen ten opzichte van de begrotingscijfers. De verplichtingen worden op tien begrotingsartikelen overschreden. De grootste posten betreffen artikel 1 «Primair onderwijs», artikel 2 «Voortgezet onderwijs» en artikel 24 «Kinderopvang». Bij de uitgaven gaat het om drie artikelen. De twee grootste zijn artikel 6 «Hoger beroepsonderwijs» en nogmaals artikel 24 «Kinderopvang». Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

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

## 2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

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

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

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

### Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2008 heeft het Ministerie van OCW voor een bedrag van € 2,4 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen; er zijn geen fouten geconstateerd die de tolerantiegrens overschrijden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel.

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

## 2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering

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

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

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

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

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

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

#### Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

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

#### **2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid**

In het jaarverslag verstrekt de minister ook beleidsinformatie: informatie over de gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

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

#### Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevings-eisen, met uitzondering van de bijlage met de tabel met de specificatie van de inhuur externen.

De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven expliciet voor dat de tabel met de externe inhuur geen regel mag bevatten met overige kosten. Het Ministerie van OCW heeft deze regel toch ingevoegd, omdat het niet alle opdrachten kon onderbrengen bij de acht genoemde kostensoorten. Verder is er nog onzekerheid over de volledigheid van de in de tabel opgenomen uitgaven. Uit de controle van de auditdienst is namelijk gebleken dat de uitgaven die betaald zijn uit het programmabudget – in tegenstelling tot de uitgaven die zijn betaald uit het apparaatskostenbudget – niet zijn opgenomen omdat deze uitgaven niet op een betrouwbare wijze zijn te ontfemen aan de administratie. Inmiddels heeft het ministerie een plan van aanpak opgesteld om vanaf 2009 een betrouwbaar beeld te verkrijgen.

Daarnaast is er ook aandacht nodig voor het gebruik van het zogenoemde indicatorenregister, waarin de beleidsdirecties vastleggen hoe de prestatiegegevens tot stand komen. De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie beschrijven we in hoofdstuk 4.

### **3 BEDRIJFSVOERING**

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting. In dit hoofdstuk geven we ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan we in op onvolkomenheden die we daar hebben aangetroffen (§ 3.1). We schetsen de ontwikkeling in de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 3.2). In dit hoofdstuk besteden we niet alleen aandacht aan onvolkomenheden. We schetsen ook de stand van zaken van die aspecten van de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW die wij van belang achten voor een goede publieke verantwoording (§ 3.3).

De bedrijfsvoering in 2008 is onder controle, al blijkt het voor het ministerie ieder jaar wel lastiger om de tekortkomingen die het zelf signaleert en wil repareren, ook snel op te lossen. Door organisatie-wijzigingen, openstaande vacatures en onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor probleempunten blijven zaken langer liggen. De kennis van comptabele voorschriften, de deskundigheid op het terrein van misbruik en oneigenlijk gebruik bij wetgeving dient verbeterd te worden. Wij onderscheiden binnen het Ministerie van OCW 111 beheerdomeinen van belang voor de bedrijfsvoering, 24 daarvan zijn als kritisch aan te merken. De processen binnen deze beheerdomeinen zijn van belang voor het goed functioneren van het ministerie. Risico's bij het niet goed functioneren van het ministerie zijn onder meer het doen van onterechte uitgaven, het niet beheersen van processen of het genereren van onbetrouwbare informatie.

Slechts bij twee processen van het Ministerie van OCW zijn de tekortkomingen zo ernstig dat er sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer. Zo is het beheer van subsidies die buiten de Cultuurnota vallen, bij de Directie Kunsten en de Directie Cultureel Erfgoed nog niet op orde (in 2007 is deze onvolkomenheid ontstaan). En bij CFI is de interne beheersing bij de bekostigingsunit primair onderwijs (CFI/BPO) onvoldoende verankerd in de bedrijfsvoering.

Verder vragen we aandacht voor de aansturing van het subsidiebeheer (bij uitvoering door derden), een beter inzicht van de naleving van de voorschriften voor de informatiebeveiliging en inzicht in de omvang van het aantal specifieke uitkeringen.

Veel van de risico's kan het ministerie matigen door betere afspraken te maken over de verantwoordelijkheid en erop toe te zien dat de verantwoordelijke directie de afspraken beter naleeft.

#### **3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer**

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

## Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van OCW voldeden in 2008 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- subsidiebeheer Directie Kunsten en Directie Cultureel Erfgoed;
- bedrijfsvoering CFI/BPO.

De minister legt in de bedrijfsvoeringsparagraaf verantwoording af over de bedrijfsprocessen binnen het Ministerie van OCW. De minister doet in deze paragraaf een mededeling over de bedrijfsvoering (zie kader). Hij is dat niet verplicht. Wij prijzen de transparantie, die de minister op deze wijze biedt.

### Mededeling over de bedrijfsvoering

«OCW stuurt zijn bedrijfsprocessen onder meer door risicoanalyses uit te voeren, tijdig beheersmaatregelen te treffen en door een expliciet normenkader te geven voor het financieel en materieel beheer. Het management draagt hieraan bij door in de planning- en controlcyclus periodiek verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Mede op grond van deze verantwoordingen ben ik van mening dat OCW het afgelopen jaar de bedrijfsprocessen in het algemeen in voldoende mate heeft beheerst. De volgende processen vragen echter nog extra aandacht.

1. Het financieel beheer bij de cultuurdirecties
2. Financieel beheer kinderopvang.»

Bron: Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW

### *Kinderopvang*

De minister maakt in zijn bedrijfsvoeringsmededeling gewag van de tekortkomingen in het financieel beheer van de Directie Kinderopvang. Zo schrijft hij dat het budget voor de kinderopvangtoeslag in 2008 een aantal malen omhoog moest worden bijgesteld. Daarnaast noemt hij een aantal andere aandachtspunten: de beschrijving van het ramingsproces ontbreekt, de beschrijvingen van de administratieve organisatie dienen nog te worden toegesneden op de gewijzigde organisatiestructuur, de M&O-inventarisatie is van matige kwaliteit, de administratie van de subsidieregelingen is gebrekkig en het convenant met de Belastingdienst is verouderd.

Het ministerie heeft in november 2008 een zelfstandige Directie Kinderopvang gevormd en is van plan met extra personeel de tekortkomingen in het financieel beheer in 2009 weg te werken.

De minister benoemt in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf vooral de problematiek van de «kleine» subsidiestroom (in 2008: € 12 miljoen uitgaven). Het merendeel van de kosten, de toeslagen, wordt uitgevoerd bij de Belastingdienst (€ 2,8 miljard). Over de problemen daar wordt gerapporteerd in het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën*. Over de ramingsproblematiek is de Tweede Kamer uitgebreid geïnformeerd en het ministerie heeft maatregelen genomen om de budgetoverschrijdingen beter te beheersen. Dit alles wegende komen wij tot het oordeel dat er bij het Ministerie van OCW geen sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer van de Directie Kinderopvang. Bij het Ministerie van Financiën is bij het kantoor Toeslagen wel een onvolkomenheid in het financieel beheer geconstateerd. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de minister van Financiën. In samenhang met deze onvolkomenheid zijn er ook fouten en onzekerheden, die artikel 24



Kinderopvang raken. Het gaat om € 9,2 miljoen fouten in de rechtmatigheid en € 15,5 miljoen onzekerheid van de rechtmatigheid. En bij de deugdelijke weergave zijn er voor € 4,3 miljoen fouten gemaakt en is er over € 11,7 miljoen onzekerheid. Deze bedragen overschrijden de tolerantiegrenzen niet.

Wat we als onvolkomenheden in het financieel beheer bij het Ministerie van OCW hebben geconstateerd, vindt u in de volgende paragrafen toegelicht.

### *3.1.1 Subsidiebeheer bij de Directie Kunsten en de Directie Cultureel Erfgoed*

Wij handhaven de onvolkomenheid bij de Directie Kunsten (DK) en de Directie Cultureel Erfgoed (DCE)<sup>2</sup>. Het betreft het beheer van subsidies die buiten de Cultuurnota vallen.

DK en DCE hebben weliswaar in opzet diverse maatregelen getroffen om het beheer van deze subsidies te verbeteren, maar in 2008 is het effect van deze maatregelen nog onvoldoende. Dit wordt bevestigd door het grote aantal fouten in 2008. De auditdienst constateerde namelijk een aantal onjuist aangegane verplichtingen en als gevolg daarvan € 103,2 miljoen aan onrechtmatige betalingen. De fouten betreffen het niet naleven van formele rechtmatigheidseisen. Het onterecht toekennen of uitbetalen van subsidies heeft zich niet voorgedaan. De onvolkomenheden hebben geleid tot een overschrijding van de tolerantiegrens op artikel 14 «Cultuur».

De tijdigheid van verwerking van de aanvragen en verleningen en de volledigheid van dossiers geven nog problemen. Wij hebben verder vastgesteld dat er in 2008 nog geen voortgang is in het structureel oplossen van de vorig jaar geconstateerde knelpunten (zoals aanpassing wet- en regelgeving, subsidievolgsysteem, termijnbewaking, opbouw specifieke kennis). In maart 2009 heeft de directeur-generaal (DG) een nieuw plan van aanpak goedgekeurd, waarin ook een aanpak van deze structurele punten is opgenomen. Ook extra eigen controles moeten het aantal fouten in 2009 drastisch terug brengen.

In 2009 zullen we de uitvoering van deze plannen in ons onderzoek betrekken.

### *3.1.2 Bedrijfsvoering CFI/BPO*

Het Ministerie van OCW heeft in 2006 lumpsumbekostiging in het primair onderwijs ingevoerd. Behalve de invoering van lumpsum stelde het ministerie zich ten doel om scholen duidelijker en eenvoudiger te bekostigen. Hiertoe heeft CFI zijn informatiesystemen binnen de Bekostigingsunit primair onderwijs (BPO) opnieuw ingericht. Maandelijks krijgen de scholen een totaaloverzicht waarin staat op welke bedragen zij recht hebben. Op termijn wil CFI deze nieuwe werkwijze ook toepassen bij de andere onderwijssectoren. Wij hebben een onderzoek uitgevoerd naar de bedrijfsvoering, in het bijzonder de interne beheersing, bij de unit BPO.

Wij constateren dat CFI grote stappen voorwaarts heeft gezet door te kiezen voor een nieuwe werkwijze. Daar hebben verschillende partijen baat bij. De scholen hebben meer duidelijkheid en overzicht over hun financiën. De beleidsdirecties die over de onderwijsbekostiging gaan, moeten vooraf goed nadenken over uitvoering van regelingen en de comptabele regelgeving. En tot slot bereikt CFI zelf meer stabiliteit in de organisatie door deze werkwijze.

---

<sup>2</sup> DK en DCE delen de financiële functie. De onvolkomenheid wordt daarom op de kwaliteitskaart aan één directie toegerekend.

### Beheersmaatregelen bekostigingssysteem

Behalve de positieve bevindingen zijn er ook zorgen. Wij zijn van oordeel dat CFI/BPO onvoldoende maatregelen van interne beheersing heeft getroffen in het bekostigingssysteem. Er zijn weliswaar geen (grote) fouten geconstateerd in 2008, maar gezien het grote financiële belang, het grote aantal scholen (in 2008 circa 7 000 scholen en circa € 9 miljard bekostiging) en de risico's van onvoldoende waarborgen voor interne beheersing, merken wij dit aan als onvolkomenheid. Ook omdat CFI de nieuwe werkwijze zal gaan toepassen op de andere onderwijssectoren, vinden wij het van belang dat er adequate interne beheersmaatregelen in de bekostigingssystemen zijn ingebed.

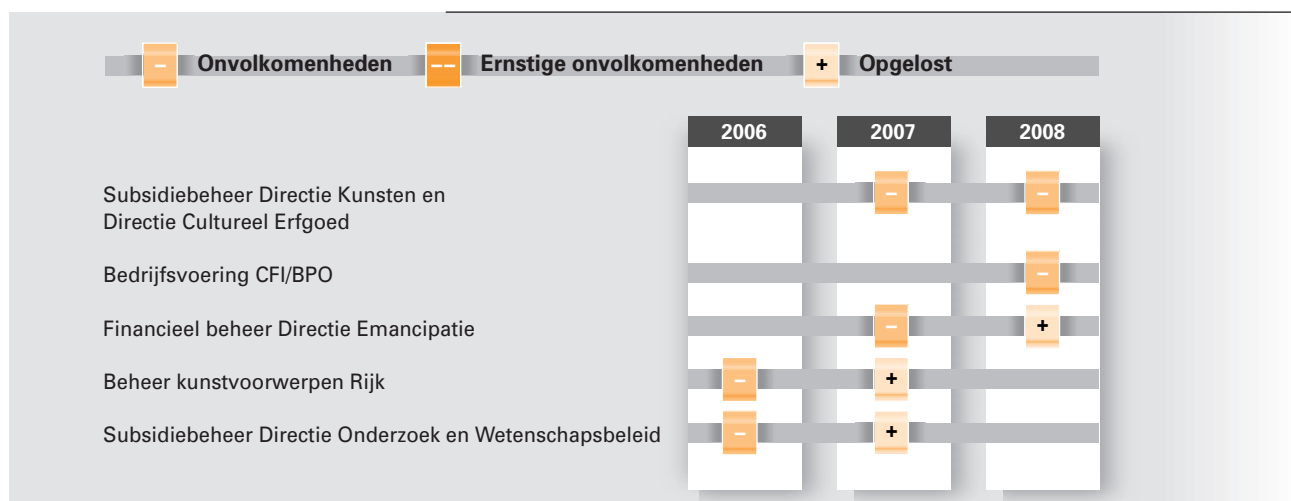
CFI geeft aan dat er controles ingebouwd zijn in het geautomatiseerde systeem, vooral in de fase van inregelen. Ook in de productiefase vinden steekproeven plaats. Wij vragen echter meer aandacht voor de wijze waarop de interne controle is geregeld: wie is verantwoordelijk, wanneer en met welke diepgang en frequentie worden controles uitgevoerd? Het management van de afdeling BPO moet de kaders scheppen waarbinnen de interne controles horen plaats te vinden. De uitgevoerde interne controles moeten zichtbaar vastgelegd zijn. Er dient een gestructureerde verantwoordingssystematiek te zijn over de uitkomsten van de uitgevoerde interne controles en de follow-up daarvan.

De minister heeft in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf wel aandacht besteed aan de ontwikkelingen bij CFI. Hij schrijft dat er een plan van aanpak is om gebleken kwetsbaarheden en verhoogde risico's in het bekostigingsproces op te lossen.

### 3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

**Figuur 3** Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering  
*Ministerie van OCW*



De onvolkomenheid bij de Directie Emancipatie is in 2008 opgelost. Er is goede vooruitgang geboekt in 2008. De financiële administratie is op orde gebracht en voor de essentiële processen zijn procesbeschrijvingen opgesteld. Bovendien zijn in 2008 nieuwe financiële en juridische medewerkers aangesteld. Wij stelden vast dat de onderzochte subsidie-dossiers voldoen aan de gestelde eisen. Wij vragen nog aandacht voor de opvolging van de aanbevelingen van de auditdienst over het verder aanscherpen van de procesbeschrijvingen en de zorgvuldige administratie van de standen van de verplichtingen en derdenrekeningen.

Het aantal onvolkomenheden is gelijk gebleven, maar zoals in het begin van dit hoofdstuk is beschreven is het voor het ministerie in 2008 lastiger gebleken om de tekortkomingen die het signaleert en wil repareren, snel op te lossen. Door organisatiewijzigingen, vacatures en onduidelijkheid wie verantwoordelijk is, duurt het langer om problemen op te lossen. De kennis van comptabele voorschriften, de deskundigheid op het terrein van misbruik en oneigenlijk gebruik bij wetgeving kan verbeterd worden. In 2007 vroegen we aandacht voor de financiële functie en de administratieve lasten. Het ministerie heeft in 2008 twee onderzoeken gedaan naar de omvang en kwaliteit van de financiële functie. De conclusie was dat er op een paar plaatsen in de organisatie een gerichte capaciteitsimpuls nodig was (en dat is gerealiseerd). Daarnaast wordt er gewerkt aan meer achtervang voor de specialistische functies en het formeren van een vraagbaakfunctie. Ten slotte wordt er verder toegewerkt naar single control.

In 2009 zal er vooral bij CFI veel aandacht gegeven worden aan het verder vormgeven van de fusie per 1 januari 2010 met de IB-Groep. De activiteiten om dit in goede banen te leiden vragen veel capaciteit. Eind februari 2009 heeft CFI, mede naar aanleiding van de bevindingen van de auditdienst, een plan van aanpak opgesteld. Belangrijk daarin is dat er een voortvarende werving is van personeel (er waren heel veel vacatures). Het voornemen is om per 1 juli 2009 een betere borging te hebben van de kwaliteit van het primaire proces en een adequate beschrijving van de administratieve organisatie en interne beheersing.

### **3.3 Departementsoverstijgende onderwerpen**

In deze paragraaf geven we een beeld van de aspecten van bedrijfsvoering die wij hebben onderzocht onder andere omdat we ze van belang achten voor een goede publieke verantwoording, en dan in het bijzonder voor het «in control» zijn van de minister. We hebben onderzoek gedaan naar de beheersing van de realisatie van een beleidsdoel (§ 3.3.1), naar het personeelsbeheer (§ 3.3.2), het beheer van subsidies uitbesteed aan derden (§ 3.3.3) en naar de informatiebeveiliging (§ 3.3.4).

We staan in deze paragraaf ook stil bij het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden. De uitvoering van subsidies of de uitvoering van beleid bijvoorbeeld verschuiven steeds meer van het Rijk naar uitvoeringsorganisaties en andere derden. Deze decentralisatie gaat vaak gepaard met de bundeling van verschillende geldstromen en leidt tot de vraag of en hoe de minister zijn verantwoordelijkheid voor het beleid en het begrotingsgeld waar kan (blijven) maken. We hebben daarom onderzoek gedaan naar het principe van single information single audit (§ 3.3.5), maar ook bij subsidieheer staan we stil bij de gevolgen van decentralisatie en de maatregelen die de minister daarvoor treft.

### 3.3.1 *Beheersing realisatie beleidsdoel artikel 1*

Om inzicht te krijgen in de mate waarin het Ministerie van OCW in control is bij het op rechtmatige wijze realiseren van een beleidsdoel hebben we onderzocht of voor delen van beleidsartikel 1 «Primair onderwijs» de sturing, het beheer en de verantwoording en controle in overeenstemming zijn met het afgesproken beleid, en of deze op logische wijze samenhangen:

- Is de informatie over de niet-financiële doelstellingen op orde?
- Is er een op dit beleid logisch aansluitende planning & controlcyclus?
- Zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig?
- Zijn in de saldibalans de juiste standen van de aan dit beleid gekoppelde verplichtingen, vorderingen en voorschotten opgenomen?

De minister geeft een rechtmatigheidsverklaring bij de onder zijn verantwoording aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten en de daarbij behorende standen in de jaarrekening. De auditdienst verklaart vervolgens dat het jaarverslag een getrouw beeld geeft van de begrotingsuitvoering van het Ministerie van OCW. Voor een belangrijk deel steunen we voor dit onderdeel van ons onderzoek op de bevindingen van de auditdienst. In hoofdstuk 2 en 4 geven we onze oordelen over de rechtmatigheid en de beleidsinformatie. We komen daar tot de conclusie dat informatie over het realiseren van de doelstellingen betrouwbaar en valide is. De informatie is op een controleerbare wijze tot stand gekomen.

De rechtmatigheidsverklaring en de bedrijfsvoeringsmededeling van de minister vloeien voort uit de planning & controlcyclus. Het ministerie werkt met een cyclus van managementafspraken, twee voortgangsrapportages en een slotrapportage. In de slotrapportage verklaart de lijnmanager of hij zijn bedrijfsprocessen in voldoende mate heeft beheerst, welke processen nog extra aandacht vragen en welke beheersmaatregelen getroffen zijn of worden om ook deze bedrijfsprocessen te kunnen beheersen. Op basis van een aantal wegingsfactoren (zoals invloed op doelstelling, invloed op doelmatigheid, relatief belang) komt de tekst in de bedrijfsvoeringsparagraaf tot stand. De managementafspraken en rapportages gaan in op de beleidsprioriteiten, de risico's die hiermee samenhangen en de beheersmaatregelen die nodig zijn om de risico's te beheersen.

Wij zijn van mening dat het managementcontrolsysteem (MCS) op deze wijze een goede bijdrage kan leveren aan de beheersing van de bedrijfsvoering en het realiseren van de eigen doelstellingen.

De auditdienst constateert in zijn rapport dat het signalerend vermogen van het MCS over de tekortkomingen in het beheer nog onvoldoende groot is. In 2008 kwam 33% van de gesignaleerde tekortkomingen voort uit signalen van het MCS (in 2007: 32%). Veel tekortkomingen worden uitsluitend gesignaleerd door de auditdienst. De auditdienst dringt aan op transparantie over de geconstateerde tekortkomingen bij de directies. De auditdienst zal in 2009 zelf ook gaan deelnemen aan de periodieke interne toezichtsberaden van de DG's met hun directeuren.

### 3.3.2 *Personeelsbeheer*

Op het gebied van personeelsbeheer hebben wij ons verdiept in twee actuele thema's: de digitalisering van de personeelsdossiers en de inhuur van externen.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij onderzoek gedaan naar de vergoedingen aan ambtenaren die met buitengewoon verlof, zonder bezoldiging, tijdelijk werkzaam zijn bij internationale organisaties. Over de resultaten van dit onderzoek rapporteren wij in ons rapport *Buitenland-vergoedingen rijksambtenaren 2002–2008 Deel A: detacheringen zonder bezoldiging* (Algemene Rekenkamer, 2009b) dat wij op 9 april 2009 hebben uitgebracht.

#### *Digitalisering van personeelsdossiers*

Wij hebben bij alle ministeries onderzocht hoe digitalisering van de personeelsdossiers verloopt (aanpak, voortgang, resultaten en mogelijke knelpunten). Uit een inventarisatie in 2004 van het Ministerie van Financiën blijkt dat het bij het Ministerie van OCW gaat om 3 700 dossiers met een gemiddelde omvang van 182 pagina's per dossier. Het ministerie heeft in juli 2007 het digitaliseren van de dossiers afgerond. De toegang voor de medewerkers via een portal komt na 1 januari 2009 gereed.

#### *Inhuur van externen*

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV is onder meer afgesproken om het aantal rijksambtenaren te verminderen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft namens het Rijk de regie over die operatie. Volgens de nota *Externe inhuur* (BZK, 2008a) dienen ministers ervoor te waken dat zij de gaten die in het personeelsbestand vallen door de vermindering van het aantal rijksambtenaren, niet opvullen door de inhuur van externen. Verder is volgens de nota terughoudendheid geboden bij inhuur van externen op reguliere functies of het vragen van extern advies voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken. De doelstelling van het kabinet is namelijk dat de uitgaven aan externe inhuur niet hoger worden dan in 2007 en waar mogelijk afnemen.

De ministeries treffen zelf de benodigde beheersmaatregelen. Sinds 2007 rapporteren de ministeries in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur en over de beheersmaatregelen die ze getroffen hebben. Wij zijn bij alle ministeries nagegaan hoeveel zij in 2008 hebben uitgegeven aan externe inhuur, welke beheersmaatregelen ze hebben getroffen en hoe zij hierover rapporteren in hun jaarverslagen. Daarnaast hebben we bij het Ministerie van OCW ook een aantal facturen onderzocht.

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van OCW in de budgetten rekening houdt met de «taakstelling» voor de externe inhuur. Opvallend was dat uit onze controle bleek dat het bij een deel van de getrokken facturen ging om zogenoemde inbesteding, het inhuren van deskundigen van andere ministeries. Deze uitgaven zijn geen kosten van externe inhuur.

De auditdienst doet geen expliciete controle op juiste en volledige toerekening aan de rubrieken van externe inhuur, omdat dit een onderdeel is van de niet-financiële beleidsinformatie en daarmee niet tot de taak van de auditdienst behoort. Er is geen specifiek onderzoek uitgevoerd alleen gericht op de kosten van de externe inhuur.

#### *3.3.3 Beheer subsidies in uitvoering bij derden*

De uitvoering van subsidies wordt in toenemende mate verricht door derden. Hierdoor komen ministeries steeds meer op afstand te staan. Wij hebben bij vijf subsidieverlenende ministeries onderzocht op welke wijze zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de rechtmatige

besteding van subsidies waarvan de uitvoering is overgedragen aan uitvoeringsorganisaties: bij de Ministeries van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van OCW, van Buitenlandse Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Uit het onderzoek bij het Ministerie van OCW blijkt dat er geen centrale vorm van toezicht en aansturing is voor de uitvoering van subsidie-regelingen door derden. Niet bij alle regelingen is er bijvoorbeeld een controleprotocol gemaakt. Ook is er geen algemeen geldend reviewbeleid. Het ministerie wijst erop dat de beleidsdirecties zelf verantwoordelijk zijn voor de aansturing. Wij constateren dat de instrumenten, zoals de Beleidwijzer die het ministerie inzet om eenheid van beleid te krijgen, in de praktijk niet altijd worden ingezet, met als risico dat wet- en regelgeving niet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Omdat het ministerie zelf ook niet tevreden was over het toepassen van de Beleidwijzer, is het gebruik ervan in 2008 verplicht gesteld. In 2009 is formeel het Expertisecentrum Subsidieregelingen van start gegaan. Dit centrum gaat beleidsdirecties adviseren over de opzet van hun subsidieregeling. Het Expertisecentrum bekijkt bij nieuwe subsidieregelingen ook de keuze van de uitvoeringsorganisatie.

In 2008 is er ook een intern OCW-onderzoek afgerond naar de reductie van toen geldende subsidieregelingen. Het rapport daarover heeft onder meer geleid tot de instelling van dit Expertisecentrum en tot het aanleggen van een register met alle actuele subsidieregelingen. Verder vloeien uit het rapport aanpassingen en stroomlijningen van subsidieregelingen voort, waarover de directies regelmatig moeten rapporteren.

Het ministerie is ook betrokken bij de ontwikkeling van het rijksbrede uniforme subsidiekader.

In 2009 zullen wij nagaan of de inzet van deze instrumenten tot een beter resultaat leidt.

#### 3.3.4 Informatiebeveiliging

In de jaren 2005 tot en met 2007 hebben wij gerapporteerd over de problemen met de toegangsbeveiliging van de financiële en personele systemen bij het Ministerie van OCW. Negentien functionarissen hadden te ruime bevoegdheden met het risico op misbruik ervan. In reactie op dit aandachtspunt in het *Rapport bij het Jaarverslag Ministerie van OCW 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008) zegde de minister van OCW toe dat hij de toegangsbeveiliging van deze systemen periodiek zal laten controleren tot er een definitieve oplossing is voor de te ruime autorisatiebevoegdheden.

De toezegging van de minister is opgevolgd, hoewel in 2008 slechts eenmaal is gerapporteerd over de uitgevoerde controles. Voor 2009 is het voornemen tweemaal per jaar te rapporteren. De te ruime autorisatieprofielen van de beheerders zijn voor het financiële systeem opgelost, maar het personele systeem blijft voor zeven medewerkers naar onze mening risicovol. Het ministerie vindt de risico's gering en zoekt niet verder naar een andere oplossing. Wij dringen erop aan dat er gezocht blijft worden naar een permanente oplossing. Tot die tijd zijn extra controlemaatregelen noodzakelijk.

Voor het *Rapport bij het Jaarverslag Ministerie van OCW 2007* hebben wij een onderzoek verricht naar de opzet van de informatiebeveiliging. We constateerden dat in opzet de zaken goed voor elkaar waren. In 2008 zijn bij de vorming van de Directie Concernondersteuning (CO) de mensen die onder meer waren belast met de informatiebeveiliging, vanuit de directies

naar de Directie CO overgegaan. De taken voor informatiebeveiliging zijn daarna vaak bij andere personen belegd, die veelal nog onbekend zijn met de materie. De coördinerende informatiebeveiligingsambtenaar heeft vervolgens vanwege die reorganisatie de toereikendheid van de informatiebeveiliging niet getoetst. Een integraal beeld van de werking van het beleid ontbreekt hierdoor. De directies rapporteren als integraal managers wel in de managementrapportages over de stand van zaken, maar alleen wanneer daar aanleiding toe is. In de praktijk worden er nauwelijks tekortkomingen gemeld. We constateren wel dat er cursussen over informatiebeveiliging worden gegeven en dat er een bewustwordingscampagne is gestart. Het ministerie is ook actief betrokken bij veel rijksbrede activiteiten op het terrein van de informatiebeveiliging. We dringen er bij het ministerie op aan in 2009 een toets uit te voeren op de werking van de informatiebeveiliging en daarmee na te gaan of de getroffen maatregelen effect sorteren.

### *3.3.5 Single information single audit*

Specifieke uitkeringen zijn bestemd voor specifieke doelen die door gemeenten of provincies moeten worden gerealiseerd. Het kabinetsbeleid is gericht op een drastische reductie van deze uitkeringen en op het toepassen van het principe *single information single audit* (sisa), met als doel het verminderen van de administratieve lasten.

Sisa houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.

Sisa is van toepassing sinds het verantwoordingsjaar 2006. Gemeenten en provincies hebben dus voor het eerst in 2007 volgens dit principe hun verantwoording aangeleverd bij de departementen. Behalve sisa wordt ook *single review* toegepast door de departementale auditdiensten. Dat wil zeggen dat de accountant van een provincie of een gemeente slechts één keer wordt gereviewd door een accountant van het Rijk. Het Ministerie van BZK coördineert het beleid voor sisa en single review, om ervoor te zorgen dat alle departementen op adequate wijze voorzien worden van informatie over specifieke uitkeringen.

#### *Rechtmatigheid en financieel beheer*

We zijn voor de Regeling regionale meld- en coördinatiecentra (RMC) en de Regeling onderwijsachterstandenbeleid (OAB) nagegaan of het beheer van de specifieke uitkeringen voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

De informatie in de sisa-bijlagen van de gemeenten, samen met de accountantsverklaring en het rapport van bevindingen, bieden het ministerie in het algemeen voldoende informatie om de rechtmatigheid te kunnen vaststellen. CFI controleert de van het CBS ontvangen informatie nauwgezet en bericht de gemeenten over de uitkomsten. Het beheer van de uitkeringen voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Het is echter niet gelukt alle specifieke uitkeringen tijdig af te rekenen.

Wij zien dat het aantal indicatoren waarmee OAB verantwoord wordt ten opzichte van 2006 is toegenomen. Ook constateerden we dat behalve met de sisa-verantwoording voor RMC afzonderlijk, beleidsinformatie wordt opgevraagd door middel van een effectenrapportage. Dit vinden we geen vermindering van de administratieve lasten.

### *Toepassing sisa*

Uit het *Overzicht specifieke uitkeringen 2008* (BZK, 2008b) blijkt dat het Ministerie van OCW ten opzichte van 2007 zeven specifieke uitkeringen minder heeft en dat het aantal is teruggebracht naar veertien.

	2004/2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ministerie van OCW	37	28	21	14	7	5	5	5

Tien van de specifieke uitkeringen zijn onder sisa gebracht (stand sisa-circulaire 2008; BZK, 31 oktober 2008). In alle gevallen zijn indicatoren bepaald en is de «aard van de controle» voor de accountantscontrole aangegeven.

Het overzicht van het Ministerie van BZK is niet actueel meer, omdat het Ministerie van OCW nog niet volledig in beeld heeft hoeveel specifieke uitkeringen er zijn. Gedeeltelijk wordt dat veroorzaakt door het gegeven dat vooraf niet altijd duidelijk is of gemeenten of gemeentelijke instellingen een beroep op een regeling zullen doen. Ook de uitzondering van de onderwijsbekostiging in artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet (Fv-wet) geeft soms onduidelijkheid of een regeling nu wel of niet als specifieke uitkering aangemerkt moet worden.

In 2008 heeft dit ertoe geleid dat bij een nadere inventarisatie er behalve de bekende veertien uitkeringen er nog vijftien specifieke uitkeringen werden «gevonden». Daarnaast zijn door de wijziging van de Fv-wet negentien nieuwe specifieke uitkeringen te noemen.

Met het Ministerie van BZK worden begin 2009 gesprekken gevoerd om tot heldere afspraken te komen over het wel of niet vallen onder de specifieke uitkeringen en vervolgens het wel of niet opnemen in de sisa-systematiek. Zowel over de cultuuruitkeringen als over de onderwijsbekostiging is discussie tussen de Ministeries van BZK en van OCW.

Het kabinetsvoornemen om tot minder specifieke uitkeringen te komen is – ook door de uitbreiding van de definitie – bij het Ministerie van OCW nog niet gerealiseerd. In 2009 zullen we de ontwikkelingen volgen.



#### **4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD**

Jaarlijks doet de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek naar de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (§ 4.2)?

De beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2008 en de Begroting 2009 zijn verder verbeterd. De minister doet in zijn beleidsverslag expliciet verslag van de beleidsprioriteiten van het kabinet. Bij elke prioriteit neemt hij een beleidsconclusie op. Er is nog wel aandacht nodig voor de formele vastlegging van de wijze waarop prestatiegegevens tot stand komen.

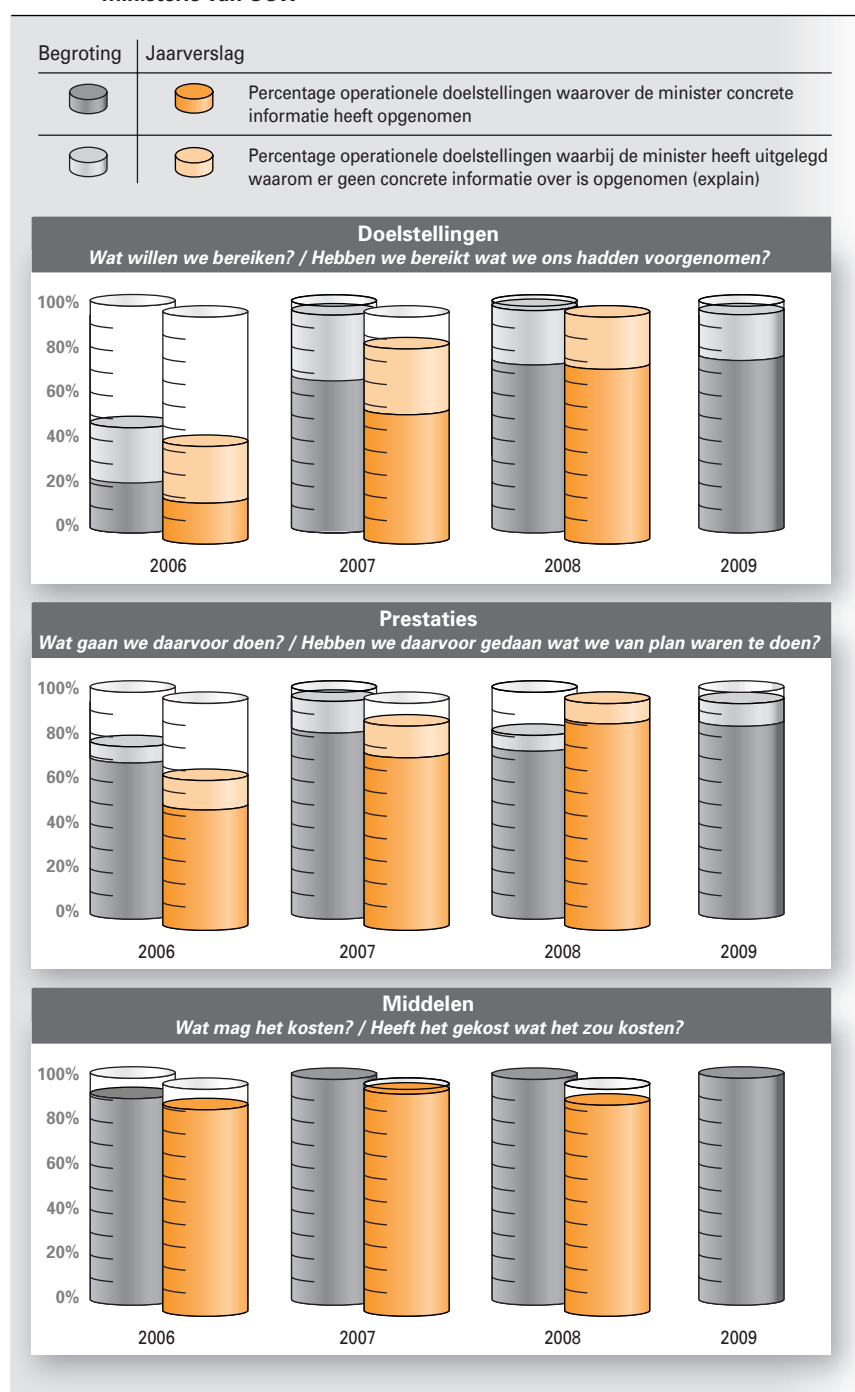
##### **4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie**

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

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 4. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2008 vergeleken met de resultaten van 2006, 2007 en de begroting van 2009.

**Figuur 4 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag**

*Ministerie van OCW*



Bij steeds meer artikelen is er sprake van een duidelijke beschrijving van de doelen en de prestaties die daarvoor nodig zijn. Daarnaast is er bij meer artikelen duidelijkheid over het geld dat beschikbaar is om deze doelen na te streven. Bij het vertalen van de doelen naar prestaties heeft het ministerie in het jaarverslag van 2008 goede vooruitgang geboekt.

## 4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

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

### *Begroting 2009*

In oktober 2008 hebben we een onderzoek gedaan naar de beleidsinformatie van de Begroting 2009. Bij het Ministerie van OCW oordeelden we positief over het overzicht van kengetallen en indicatoren dat was opgenomen in de beleidsagenda. Deze cijfers zeggen iets over de kwaliteit en prestaties van het onderwijsstelsel als geheel. Bij deze kengetallen zijn streefwaarden en verwijzingen naar de achterliggende beleidsartikelen opgenomen. Die maken duidelijker welke doelstellingen het Ministerie van OCW nastreeft. Onze suggestie om een van de operationele doelstellingen bij kinderopvang anders te verwoorden heeft de minister overgenomen voor de Begroting 2010.

### *Onderzoek prestatie-indicator bij artikel 1*

In ons verdiepende onderzoek hebben we dit jaar onderzoek gedaan naar de kabinetsbeleidsprioriteit 37 (zie tabel, tekst uit het beleidsverslag van Jaarverslag 2008) en artikel 1 de indicator *Percentage scholen waar de resultaten van de leerlingen aan het einde van de schoolperiode ten minste liggen op het niveau dat op grond van de samenstelling van de leerlingpopulatie mag worden verwacht*.

#### **37. Verhogen van de kwaliteit van onderwijs onder meer door basisonderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs naadloos op elkaar en op het hoger onderwijs aan te laten sluiten**

Onderwijs draait om talenten van jongeren én om de onderwijsinhoud die jongeren nodig hebben voor persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren. Het doel van dit kabinet is om de opbrengst van het onderwijs en in het bijzonder dat van het taal- en rekenonderwijs te verhogen.

##### **Taal en rekenen**

##### **Inzet en doel**

De vaardigheden taal en rekenen vormen voor alle leerlingen de basis van een succesvolle schoolcarrière, en daarmee hun verdere loopbaanontwikkeling. Het einddoel voor 2011 is een verbetering van de taal- en rekenprestaties in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie ten opzichte van 2005. Om dit te bereiken wordt, in het kader van de kwaliteitsagenda's voor primair en voortgezet onderwijs en de strategische agenda voor beroeps- en volwasseneneducatie, fors geïnvesteerd in duurzame verbetering. (Taal en rekenen in het (voortgezet) speciaal onderwijs is opgenomen onder het kopje «passend onderwijs».)

##### **Ondernomen acties 2008**

(tekst niet overgenomen)

##### **Beleidsconclusie**

OCW heeft de randvoorwaarden gecreëerd om het taal- en rekenniveau te verhogen. Over de (duurzame) effecten van het beleid op de prestaties van taal en rekenen zijn in dit stadium nog geen uitspraken te doen. Wel kunnen we stellen dat alle voor 2008 voorgenomen acties zijn uitgevoerd of in gang gezet. Bovendien hebben de acties geleid tot een door het «onderwijsveld» gedragen focus op de basisvaardigheden taal en rekenen.

Vanaf 2009 zullen de prestaties taal en rekenen jaarlijks worden gemonitord.

Bron: Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW, beleidsverslag.

De algemene conclusie van ons onderzoek is dat de kwaliteit van de informatie voor deze prestatie-indicator goed is. De informatie is namelijk op ordelijke en controleerbare wijze tot stand gekomen en is deugdelijk, dat wil zeggen betrouwbaar en valide.

De gekozen prestatie-indicator bij artikel 1 is bruikbaar. In het Jaarverslag 2008 is een reeks van vier schooljaren opgenomen. De toelichting geeft aan dat de grondslag voor deze indicator is gewijzigd. Het ministerie heeft voor alle jaren de cijfers aangepast.

In het beleidsverslag zijn over beleidsprioriteit 37 «het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs» wel beleidsconclusies getrokken. Kort samengevat luiden die dat de randvoorwaarden zijn geschapen, maar dat de resultaten van het beleid nog moeten volgen in de komende jaren. Dat biedt de lezer voor dit moment helderheid. De minister doet in het beleidsverslag verslag over alle beleidsprioriteiten op het terrein van het Ministerie van OCW en bij elke prioriteit trekt hij een beleidsconclusie.

De Inspectie van het Onderwijs brengt jaarlijks in mei op Verantwoordingsdag het Onderwijsverslag uit. Dit verslag geeft een overzicht van de staat van het Nederlandse onderwijs. Het Onderwijsverslag biedt inzicht in de prestaties van de leerlingen.

Bij het onderzochte kengetal is de relatie tussen de prestatie en de begrotingsuitputting niet of zeer moeilijk aan te tonen. Dat is onvermijdelijk en niet verwijtbaar. De minister geeft bovendien in zijn verslag aan dat externe factoren zoals de arbeidsmarkt en de demografische ontwikkelingen, kritische factoren zijn in het kunnen bereiken van de doelstellingen. In totaal zijn de uitgaven voor artikel 1 «Primair onderwijs» € 9 miljard.

#### *Totstandkoming prestatie-indicatoren*

De auditdienst maakt een kritische opmerking bij de totstandkoming van de prestatie-indicatoren. Het ministerie heeft een indicatorenregister ontworpen, waarin de directies moeten vastleggen hoe de prestatie-indicator tot stand komt. In de praktijk wordt dit register echter niet goed beheerd en is het onvoldoende gevuld. De ordelijke, controleerbare en deugdelijke totstandkoming is hierdoor niet gewaarborgd. Begin 2009 zijn er maatregelen genomen om beter toe te zien op de kwaliteit van het register.

## 5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van OCW heeft op 27 april 2009 gereageerd op ons *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van OCW (VIII)*. Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie (§ 5.1). De reactie staat ook op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

### 5.1 Reactie minister

«Met waardering heb ik kennis genomen van uw conceptrapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW.

Ik ben verheugd met uw constatering dat de bedrijfsvoering van mijn departement in 2008 onder controle is. De onvolkomenheid in het financieel beheer die u in 2007 bij de directie Emancipatie constateerde is opgelost. Er is in 2008 slechts sprake van twee onvolkomenheden in het financieel beheer. Het subsidiebeheer (uitgezonderd de Cultuurnotasubsidies) bij de directies Kunsten en Cultureel Erfgoed is nog niet op orde. De bedrijfsvoering bij de bekostigingsunit primair onderwijs bij CFI is volgens u een nieuwe onvolkomenheid.

In mijn reactie ga ik in op uw bevindingen bij de twee huidige onvolkomenheden in het financieel beheer, een aantal aandachtspunten bij de bedrijfsvoering en uw onderzoek naar de beleidsinformatie.

#### **Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer**

##### *1. Subsidiebeheer bij de directies Kunsten en Cultureel Erfgoed*

De AR constateert dat in 2008 het effect van de verbetermaatregelen voor het subsidiebeheer van de niet-Cultuurnotasubsidies bij de directies Kunsten en Cultureel Erfgoed nog onvoldoende is. Dat heeft geresulteerd in een groot aantal gemaakte fouten (onjuist aangegane verplichtingen en onrechtmatige betalingen) in 2008, waardoor de tolerantiegrens op artikel 14 Cultuur is overschreden.

Voor het tweede achtereenvolgende jaar heeft de AR een onvolkomenheid bij dit subsidiebeheer geconstateerd. De fouten die zijn gemaakt bij het verlenen en vaststellen van de project- en jaarlijkse instellingssubsidies (niet zijnde Cultuurnotasubsidies) betreffen altijd het niet naleven van formele rechtmatigheidseisen in de subsidiebeschikking. Het beeld zou kunnen ontstaan dat er verkeerde betalingen zouden zijn gedaan of verplichtingen zouden zijn aangegaan met verkeerde partijen. Dat is echter niet het geval. Het onterecht toekennen of uitbetalen van subsidies heeft zich niet voorgedaan.

Naar aanleiding van de onvolkomenheid, die de AR constateerde over het boekjaar 2007 voor het subsidiebeheer van de directies Kunsten en Cultureel Erfgoed, is er in april 2008 een plan van aanpak opgesteld voor verbetering. In oktober 2008 bleek uit onderzoek van de Auditdienst dat de voortgang op dit plan te gering was. Daarnaast waren de acties onvoldoende diepgaand om al in 2008 tot goed subsidiebeheer te komen. Direct zijn acties gestart om het plan van aanpak alsnog met spoed te realiseren.

Begin 2009 is een nieuw plan van aanpak opgesteld dat ook dit jaar nog wordt uitgevoerd. In dit plan van aanpak staan maatregelen die op korte termijn worden ingevoerd, bijvoorbeeld 100% controle op de beschikkingen, een subsidievolgstelsel waarbij de termijnen van de beschikkingen worden bewaakt en opbouw van specifieke kennis van de subsidieregelgeving. De aanpassing van de vrij gedetailleerde regelgeving is voorzien voor 2010 (invoerdatum juli 2010). Ook is de Auditdienst gevraagd tussentijds extra audits uit te voeren.

Met dit plan van aanpak is er een samenhangende set aan maatregelen om tot goed financieel beheer te komen en fouten met ingang van 2009 te voorkomen.

## *2. Bedrijfsvoering CFI/BPO*

De AR is van mening dat CFI onvoldoende maatregelen van interne beheersing heeft getroffen in het bekostigingssysteem voor Primair Onderwijs. Weliswaar zijn er geen (grote) fouten geconstateerd in 2008, maar gezien het grote financieel belang, het groot aantal scholen en de risico's vanwege onvoldoende waarborgen voor interne beheersing, merkt de AR dit aan als onvolkomenheid.

De AR vraagt meer aandacht voor de wijze waarop de interne controle is geregeld. De AR beveelt aan om het systeem van interne controle te beschrijven en de werking zichtbaar te maken.

De interne controle is mijns inziens in essentie geregeld met de beheersmaatregelen die in het inregelproces van het bekostigingssysteem worden uitgevoerd. Hier ligt het zwaartepunt van de interne beheersing. Als de inregeling van het systeem goed is, wordt de uitvoering in zeer hoge mate geautomatiseerd uitgevoerd. Dit beperkt in hoge mate het risico dat er fouten worden gemaakt in het uitvoeringsproces.

Ik onderken dat een beschrijving van de systematiek van interne controle, gebaseerd op een expliciete risicoanalyse, ontbreekt. Ook de toegankelijkheid en de controleerbaarheid van de interne beheersing behoeft nog verdere verbetering. Deze punten sluiten aan bij de aanbeveling van de AR.

Mede naar aanleiding van eerdere bevindingen van de Auditdienst heeft CFI eind februari 2009 reeds een plan van aanpak opgesteld dat erin voorziet om medio 2009 de beschrijving van de administratieve organisatie en interne beheersing van de bekostigingsprocessen op orde te krijgen. Met de uitvoering van het plan van aanpak is CFI inmiddels van start gegaan.

Ik zal erop toezien dat CFI dit jaar zorgt voor de vereiste verbetering van de interne beheersing van het bekostigingsproces.

### **Aandachtspunten bij de bedrijfsvoering**

#### *Aansturing subsidiebeheer (uitvoering door derden)*

De AR vraagt aandacht voor de aansturing van het subsidiebeheer waarbij (een deel van) de uitvoering door derden wordt verricht. U constateert dat er geen centrale vorm van toezicht en aansturing is voor de uitvoering van subsidieregelingen door derden.

Ik wil opmerken dat bij OCW de beleidsdirecties zelf verantwoordelijk zijn voor de aansturing van uitvoeringsorganisaties. Centraal zijn er echter wel instrumenten ontwikkeld, zoals de verplichte Beleidwijzer, om een goede aansturing te waarborgen. Dat moet leiden tot duidelijke afspraken, ook over het toezicht, met de betrokken uitvoeringsorganisaties. Het in 2009 gestarte Expertisecentrum Subsidieregelingen adviseert bij de opzet van nieuwe subsidieregelingen. Dit instrument beoogt een goede uitvoering van een subsidieregeling (ook door een uitvoeringsorganisatie) te borgen.

#### *Informatiebeveiliging*

- Inzicht in de naleving van de voorschriften voor de informatiebeveiliging

De AR heeft als aandachtspunt het beter inzicht hebben in de naleving van de voorschriften voor de informatiebeveiliging geformuleerd. U dringt er op aan in 2009 een toets uit te voeren op de werking van de informatiebeveiliging en daarmee na te gaan of de getroffen maatregelen effect sorteren.

In 2009 wil ik de werking van de informatiebeveiliging laten toetsen door de coördinerende informatiebeveiligingsambtenaar en houd daarmee rekening met uw aandachtspunt.

In 2008 is de toereikendheid van de informatiebeveiliging niet getoetst door de coördinerende informatiebeveiligingsambtenaar, omdat door reorganisaties binnen OCW de coördinatoren informatiebeveiliging andere functies of taken hebben gekregen binnen hun directie of ze zijn overgegaan naar een andere directie. Bovendien is de controle op

de werking van de informatiebeveiliging in eerste instantie de verantwoordelijkheid van een directie zelf.

- Toegangsbeveiliging van het personele systeem

De AR dringt er op aan te blijven zoeken naar een permanente oplossing voor de toegangsbeveiliging van het personele systeem bij OCW.

Vorig jaar heb ik toegezegd dat de Auditdienst als voorlopige oplossing de toegangsbeveiliging van het personele systeem periodiek zal controleren voor de te ruime autorisatiebevoegdheden van een aantal beheerders. Daarbij gaat de AD na of de beheerders binnen hun beheerrol zijn gebleven. Met deze maatregel zijn volgens de AD de risico's van te ruime autorisaties in het SAP-systeem afdoende beheerst. Daarmee is een afdoende oplossing getroffen.

#### *Inzicht in de omvang van het aantal specifieke uitkeringen*

De AR stelt dat OCW nog niet volledig in beeld heeft hoeveel specifieke uitkeringen er zijn.

Hierbij wil ik de volgende kanttekening maken. Zomer 2008 heeft OCW een inventarisatie gemaakt van specifieke uitkeringen binnen OCW. Deze inventarisatie was met name ingegeven door een gewijzigde definiëring waardoor uitkeringen «vanwege» het Rijk richting gemeenten en provincies ook als specifieke uitkeringen worden beschouwd. De aard van deze regelingen is bij OCW in dit kader een probleem. Veel regelingen zijn op aanvraag en dan wordt pas later duidelijk of toevallig dat gemeentemuseum of die openbare school er tussen zit die nog een gemeente als bevoegd gezag heeft.

Overigens heeft OCW het aantal specifieke uitkeringen teruggebracht van 21 in 2007 naar 14 in 2009, waaronder in 2009 4 FES-gerelateerde regelingen vallen. Daarmee levert OCW een bijdrage aan het kabinetsvoornemen om tot minder specifieke uitkeringen te komen. De cultuurfondsen en de onderwijsbesteding zijn niet in deze telling opgenomen vanwege het overleg over de status met BZK.

Verder wordt het inzicht in het aantal specifieke uitkeringen bij OCW vergroot, omdat het in 2009 gevormde Expertisecentrum Subsidieregelingen een bestand bijhoudt van alle subsidieregelingen en specifieke uitkeringen bij OCW.

#### *Tabel met specificatie van inhuur externen*

De AR constateert dat in het jaarverslag OCW de tabel met de specificatie van de inhuur externen niet aan de verslaggevingseisen voldoet.

Ik heb een aantal maatregelen genomen om aan de Rijksbegrotingsvoorschriften te voldoen:

- Over 2009 rapporteert OCW niet meer over de kostensoort «Overige externe inhuur».
- Om inzicht te krijgen in de uitgaven aan externe inhuur vanuit de programmagelden is er in 2009 een plan van aanpak in uitvoering.
- Verder tref ik maatregelen om te voorkomen dat in 2009 inbesteding geboekt wordt als externe inhuur.

Bovenstaande acties worden geëffectueerd in 2009 en meegenomen in de halfjaarlijkse review van de AD.

#### **Beleidsinformatie**

Met genoegen constateer ik dat u concludeert dat de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag 2008 en in de begroting 2009 verder zijn verbeterd. In het beleidsverslag is ook expliciet verslag gedaan van de beleidsprioriteiten van het kabinet.

Wel vraagt u naar aanleiding van opmerkingen van de Auditdienst aandacht voor de formele vastlegging van de wijze waarop prestatiegegevens tot stand komen.

Om de ordelijke, controleerbare en deugdelijke totstandkomingsinformatie over de prestatiegegevens te borgen heeft OCW recent een indicatorenregister ontwikkeld. Dit

register ondersteunt het begrotings- en verantwoordingsproces. Per artikel en per algemene en operationele doelstelling zijn de beschrijvingen én de actuele waarden van de beleidsindicatoren beschikbaar met ingang van de begroting 2008. Het register bevat de beginwaarde, de gerealiseerde waarden en de streefwaarde van elk prestatie-indicator. De initiële vulling is nu na een aanloopperiode op orde. Inmiddels zijn in deze startfase ook nadere afspraken gemaakt over de control op de prestatie-indicatoren die zijn opgenomen in het register. Dit naar aanleiding van de bevindingen van de Auditdienst. Enkele aanbevelingen gericht op het verbeteren van het gebruiksproces worden ook opgepakt.

Met het indicatorenregister is een belangrijke stap voorwaarts gedaan in een stevige en transparante onderbouwing van de te bereiken OCW doelen.»

## **5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

We danken de minister voor zijn uitgebreide reactie. We hebben er goede nota van genomen dat hij voor de onvolkomenheid bij het subsidiebeheer van de Directie Kunsten en de Directie Cultureel Erfgoed toezeft dat er 100% controle op de beschikkingen komt en een subsidievolgsysteem dat de termijnen bewaakt. Hij voorziet dat de regelgeving in 2010 is aangepast, zodat de problematiek van formele onrechtmatigheden ook structureel wordt opgelost. Ook bij de onvolkomenheid van CFI/BPO doet de minister de toezegging dat de interne beheersing van het bekostigingsproces verbeterd wordt.

De minister gaat in op een aantal aandachtspunten bij het beheer van subsidies die uitgevoerd worden door derden, bij de informatiebeveiliging, de inhuur van externen en de beleidsinformatie. Het ministerie neemt verschillende maatregelen om tot een beter beheer te komen. De minister wijst daarbij op de eigen verantwoordelijkheid van de directies. Wij vragen de minister ook alert te zijn op goede afspraken *tussen* directies over verantwoordelijkheid, sturingen toezicht. De centraal ontwikkelde leidraden of voorschriften zijn daarbij een belangrijk hulpmiddel.

De minister heeft ervoor gekozen de oorspronkelijk voorlopige oplossing om de te ruime toegangsautorisaties periodiek door de auditdienst te laten controleren, nu als permanente oplossing te presenteren. We zullen in 2009 nagaan of de oplossing afdoende is.

De minister schrijft ook dat hij bij de specifieke uitkeringen voortgang geboekt heeft met de kabinetsdoelstelling om de aantallen te verminderen. Naar onze mening is er nog wel een lange weg te gaan, nu er in 2009 nog een groot aantal regelingen bij is gekomen, onder meer doordat de definitie van het begrip specifieke uitkeringen is uitgebreid.



**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2008 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (VIII)**

**A. Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F.+O.	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>										
1	Primair onderwijs	9 282 969	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Voortgezet onderwijs	6 651 112	74	1 591-	4 771	-	-	6 436	nee	-
4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	3 520 349	12 305	1 805-	-	-	-	14 110	nee	-
5	Technocentra	8 988	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Hoger beroepsonderwijs	2 377 498	1 825	1 333-	-	-	-	3 158	nee	-
7	Wetenschappelijk onderwijs	3 784 930	44 119	-	-	-	-	44 119	nee	-
8	Internationaal onderwijsbeleid	28 899	-	1 557-	-	-	-	1 557	nee	-
9	Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	208 665	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Informatie en communicatietechnologie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Studiefinanciering	3 782 267	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	271 660	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Lesgeld	6 200	-	-	-	-	-	-	-	-
14*	Cultuur	2 779 161	7 664	19 600	-	-	-	27 264	nee	-
15	Media	909 647	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Onderzoek en wetenschappen	1 159 387	-	-	-	-	-	-	-	-
24	Kinderopvang	2 889 428	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Emancipatie	15 433	-	50	-	-	-	50	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>										
17	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	Ministerie algemeen	127 438	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Inspecties	59 682	-	-	-	-	-	-	-	-
20	Adviesraden	7 396	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>		<b>37 871 109</b>	<b>65 987</b>	<b>13 364</b>	<b>4 771</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal verplichtingen	37 871 109
	Procentuele fout	0,21%
	Procentuele onzekerheid	0,01%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
<b>Beleidsartikelen</b>								
1*	Primair onderwijs	8 981 019	43 129	-	-	43 129	nee	-
3	voortgezet onderwijs	6 484 945	6 780	-	-	6 780	nee	-
4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	3 336 258	747	-	-	747	nee	-
5	Technocentra	8 988	-	-	-	-	-	-
6	Hoger beroepsonderwijs	2 158 944	-	2-	-	-	nee	-
7	Wetenschappelijk onderwijs	3 676 678	-	-	-	-	-	-
8	Internationaal onderwijsbeleid	18 849	-	-	-	-	-	-
9	Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	109 199	2 258	-	-	2 258	nee	-
10	Informatie en communicatie-technologie	-	-	-	-	-	-	-
11	Studiefinanciering	3 782 267	25 700	-	2 500	28 200	nee	-
12	Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	271 660	2 200	-	800	3 000	nee	-
13	Lesgeld	6 200	-	-	-	-	-	-
14*	Cultuur	946 945	103 221	-	-	103 221	ja	-
15	Media	887 881	1 713	-	-	1 713	nee	-
16	Onderzoek en wetenschappen	1 018 295	50	735-	150	935	nee	-
24*	Kinderopvang	2 838 111	9 200	4 307-	15 500	40 707	nee	-
25	Emancipatie	11 993	116	-	368	484	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
17	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
18	Ministerie algemeen	127 449	-	-	-	-	-	-
19	Inspecties	59 682	-	-	-	-	-	-
20	Adviesraden	7 396	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>		<b>34 732 759</b>	<b>195 114</b>	<b>5 044-</b>	<b>19 318</b>	<b>11 700</b>		

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		0
Totaal uitgaven		
		34 732 759
Procentuele fout		
		0,58%
Procentuele onzekerheid		
		0,09%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

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

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
<b>Beleidsartikelen</b>								
1*	Primair onderwijs	9 052 423	43 129	-	-	43 129	nee	-
3	voortgezet onderwijs	6 552 603	6 780	6 780	-	13 560	nee	-
4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	3 415 720	747	-	-	747	nee	-
5	Technocentra	18 005	-	-	-	-	-	-
6	Hoger beroepsonderwijs	2 168 524	-	2	-	2	nee	-
7	Wetenschappelijk onderwijs	3 688 323	-	-	-	-	-	-
8	Internationaal onderwijsbeleid	19 279	-	-	-	-	-	-
9	Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	110 543	2 258	-	-	2 258	nee	-
10	Informatie en communicatie-technologie	-	-	-	-	-	-	-
11	Studiefinanciering	4 255 282	25 700	-	2 500	28 200	nee	-
12	Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	289 566	2 200	-	800	3 000	nee	-
13	Lesgeld	186 054	-	-	1 400	1 400	nee	-
14*	Cultuur	982 151	103 221	-	-	103 221	ja	-
15	Media	1 139 903	1 713	-	-	1 713	nee	-
16	Onderzoek en wetenschappen	1 196 388	50	735	150	935	nee	-
24*	Kinderopvang	3 574 088	9 200	4 307	15 500	40 707	nee	-
25	Emancipatie	12 038	116	-	368	484	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
17	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
18	Ministerie algemeen	127 649	-	-	-	-	-	-
19	Inspecties	59 695	-	-	-	-	-	-
20	Adviesraden	7 399	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>		<b>36 855 633</b>	<b>195 114</b>	<b>11 824</b>	<b>20 718</b>	<b>11 700</b>		

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	36 855 633	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten
	Procentuele fout	0,56%	Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,09%	Tolerantiegrens niet overschreden
(2)	Totaal	36 860 235	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdragen(n) van derden baten-lastendiensten
	Procentuele fout	0,56%	Tolerantiegrens niet overschreden
	Procentuele onzekerheid	0,09%	Tolerantiegrens niet overschreden

**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Beleidsartikelen</b>											
1	Primair onderwijs	71 404	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	voortgezet onderwijs	67 658	-	6 780-	6 780	-	-	-	6 780	nee	-
4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	79 462	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Technocentra	9 017	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Hoger beroepsonderwijs	9 580	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Wetenschappelijk onderwijs	11 645	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Internationaal onderwijsbeleid	430	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	1 344	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Informatie en communicatie-technologie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Studiefinanciering	473 015	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	17 906	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Lesgeld	179 854	-	-	-	1 400	-	-	1 400	nee	-
14	Cultuur	35 206	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Media	252 022	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Onderzoek en wetenschappen	178 093	-	-	-	-	-	-	-	-	-
24	Kinderopvang	735 977	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Emancipatie	45	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>											
17	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	Ministerie algemeen	200	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Inspecties	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	Adviesraden	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		2 122 874	-	- 6 780	- 6 780	1 400	-	-	-	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal ontvangsten		
		2 122 874
	Procentuele fout	0,32%
	Procentuele onzekerheid	0,07%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

**D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)**

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout	Onzeerheid	Totaal F + O	Onzeerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
Nationaal Archief Baten	21 532	-	-	-	-
Bijdrage moederdepartement	19 425	-	-	-	-
Centrale Financiële Instellingen					
Baten	60 739	-	-	-	-
Bijdrage moederdepartement	58 244	-	-	-	-
Totaal baten	82 271	-	-	-	-
Totale baten baten-lastendiensten	82 271				
Procentuele fout	0,00%				
Procentuele onzeerheid	0,00%				

**E. Saldibalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Museaal aankoopfonds	51 795	-	-	-	-
	Risicopremie Garantstelling	508	-	-	-	-
3	Liquide middelen	2 442	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	7 050	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	22 219	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	13 865 037	2 495-	-	2 495	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	5 921 837	225 953-	-	230 845	-
11	Garantieplichtingen	1 226 933	-	10 129	10 129	-
12	Openstaande verplichtingen	24 701 664	16 213	-	16 213	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	45 799 485	212 235-	15 021	-	-
	(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)					
	Totaal saldibalans	45 799 485				
	Procentuele fout	0,46%				
	Procentuele onzekerheid	0,03%				
			Tolerantiegrens niet overschreden			
			Tolerantiegrens niet overschreden			



**F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)**

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Totaal afgerekende voorschotten	2 423 999	-	-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	2 423 999	-	-	-	-		-

## BIJLAGE 2

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

AAL	Audit Actielijst
BPO	Bekostigingsunit Primair Onderwijs
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CO	(Directie) Concernondersteuning
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DCE	Directie Cultureel Erfgoed
DG	directeur-generaal
DK	Directie Kunsten
Fv-wet	Financiële-verhoudingswet
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
M&O	misbruik en oneigenlijk gebruik
MCS	managementcontrolsysteem
OAB	(Regeling) onderwijsachterstandenbeleid
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RMC	(Regeling) regionale meld- en coördinatiecentra
RWT	rechtspersoon met een wettelijke taak
sis	single information single audit

## LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2009a). *Zicht op verandering in financiële relaties tussen Rijk en derden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 887, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008. Deel A: detacheringen zonder bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 910, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rapport bij het Jaarverslag 2007 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 VIII, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008a). *Externe inhuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 38. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008b). *Overzicht specifieke uitkeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, bijlage bij nr. 19. Den Haag: Sdu.