



**Toelichting op het Rapport bij  
het Jaarverslag 2009 van het  
Ministerie van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap (VIII)**

**19 mei 2010**



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Over dit onderzoek	1
1.1.1	Oordelen bij het jaarverslag	1
1.1.2	Onderzoek naar beleid	2
1.1.3	Onderzoek naar de bedrijfsvoering	2
1.1.4	Onderzoek naar de financiële informatie	2
1.1.5	Goede publieke verantwoording	3
1.2	Onderzoeksopzet	5
1.3	Over het Ministerie van OCW	7
<b>2</b>	<b>Beleid</b>	<b>12</b>
2.1	Beschikbaarheid beleidsinformatie	12
2.2	Praktijktoets	15
2.2.1	Inleiding	15
2.2.2	Verhogen percentage vrouwelijke hoogleraren	15
2.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	17
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>19</b>
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	19
3.1.1	Inkoopbeheer (waaronder de naleving van de Europese aanbestedingsregels)	20
3.1.2	Interne beheersing bekostigingsproces primair onderwijs CFI	22
3.2	Onvolkomenheden in overige onderdelen bedrijfsvoering	23
3.2.1	Informatiebeveiliging	23
3.3	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	26
3.4	Managementcontrolsysteem	31
3.4.1	ICT	32
3.4.2	EU-aanbestedingen	34
3.4.3	Taakstelling	34
3.5	Single information single audit	36
3.6	Fonds Economische Structuurversterking	38
3.7	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	39
<b>4</b>	<b>Financiële informatie</b>	<b>42</b>



4.1	Oordeel over de financiële informatie	42
4.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	44
	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>46</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>48</b>



# 1 Inleiding

1

## 1.1 Over dit onderzoek

Een minister verantwoordt zich in zijn jaarverslag over hoe zijn ministerie in het afgelopen jaar heeft gepresteerd en gefunctioneerd. In het jaarverslag staat of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid), hoe het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie zijn geweest (financiële informatie).

Wij onderzoeken de informatie in het jaarverslag op elk van deze drie terreinen, en kijken ook naar de achterliggende processen binnen het ministerie. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW, VIII)*. Het nu voorliggende document is een toelichting op dat rapport. In deze toelichting komen achtereenvolgens aan de orde: de informatie in het jaarverslag over het door de minister gevoerde beleid (hoofdstuk 2), over de bedrijfsvoering van het ministerie (hoofdstuk 3) en over de financiën van het ministerie (hoofdstuk 4). Wij besluiten dit rapport met een weergave van de reactie die wij op het conceptrapport hebben gekregen van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aangevuld met ons nawoord (hoofdstuk 5).

### 1.1.1 Oordelen bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001. Wij beoordelen het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.1) en gaan na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid (§ 2.3), over single information single audit (§ 3.5), over de bedrijfsvoering (§ 3.7) en over de financiën (hoofdstuk 4) tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen. Met onze wettelijke oordelen hierover ondersteunen wij de Tweede Kamer bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.



### **1.1.2 Onderzoek naar beleid**

2

Niet alleen het doen van onderzoek naar de jaarverslagen behoort tot de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. De Comptabiliteitswet schrijft daarnaast voor dat wij jaarlijks onderzoek doen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid (CW 2001, artikel 85).

Dit jaar hebben wij het gevoerde beleid op een aantal terreinen onder de loep genomen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2. Wij schetsen een beeld van de beschikbaarheid in het jaarverslag van informatie over het door de minister gevoerde beleid. Daarnaast geven wij voor de door ons onderzochte onderwerpen aan in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of het voor dit beleid bestemde geld ook is besteed zoals met de Tweede Kamer was afgesproken. Tot slot geven wij in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de beleidsinformatie tot stand is gekomen.

### **1.1.3 Onderzoek naar de bedrijfsvoering**

Conform de CW 2001 (artikel 82) doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Wij integreren dit onderzoek in het jaarlijks terugkerende rechtmatigheidsonderzoek. Wij geven in hoofdstuk 3 een oordeel over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de voor dat beheer bijgehouden administraties. Ook beschrijven wij in dit hoofdstuk de geconstateerde onvolkomenheden in de overige bedrijfsprocessen die belangrijk zijn voor het functioneren van het Ministerie van OCW, en doen we waar nodig aanbevelingen voor verbetering.

Verder gaan wij in hoofdstuk 3 in op het managementcontrolsysteem (MCS) van het ministerie. Tot slot geven wij in dit hoofdstuk een oordeel over de wijze waarop de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand is gekomen.

### **1.1.4 Onderzoek naar de financiële informatie**

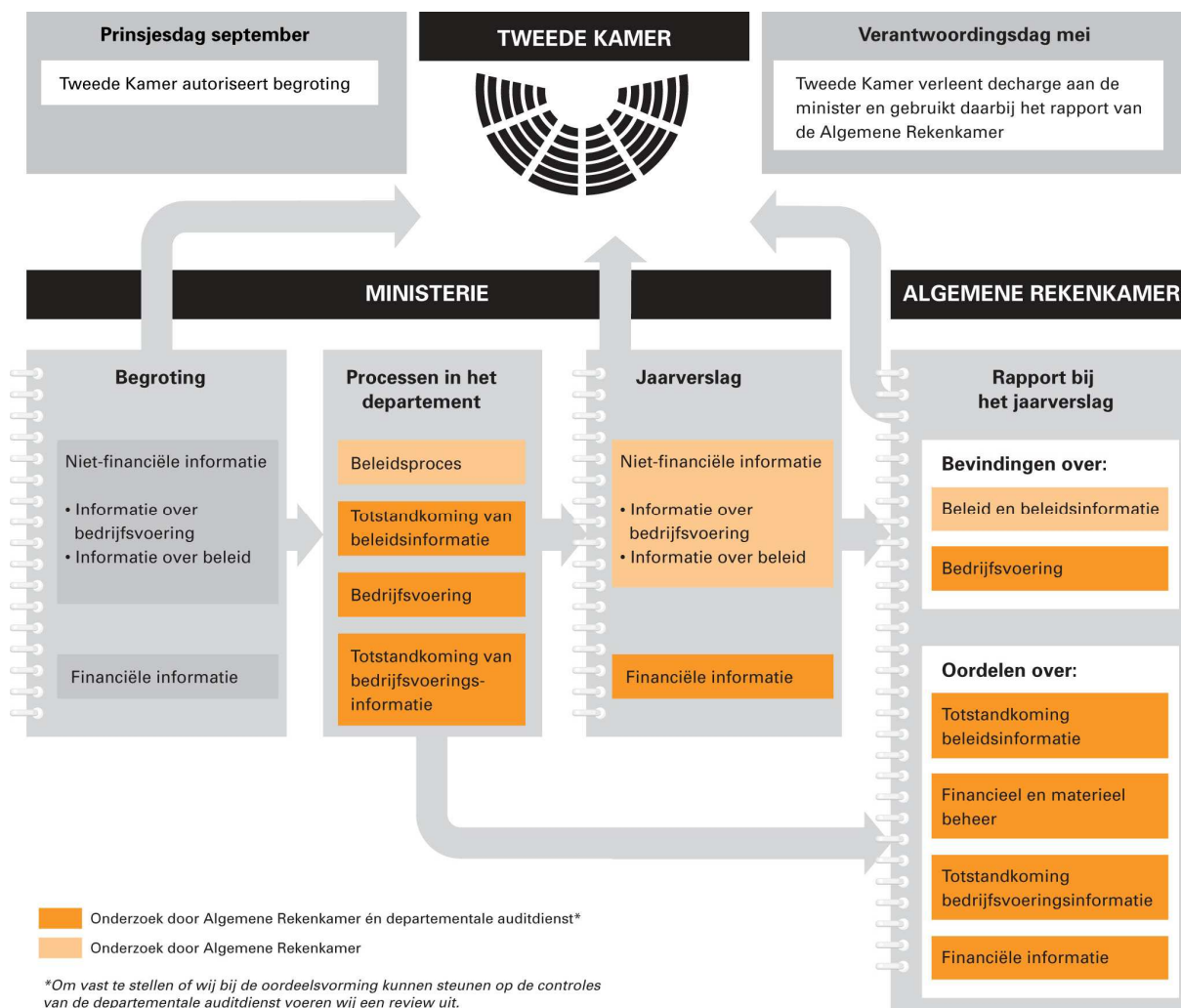
Ook het onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag is onderdeel van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (CW 2001, artikel 82). In hoofdstuk 4 melden wij zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard onze *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder 'fouten' verstaan wij financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels



ontvangen of uitgegeven) of niet deugdelijk is weergegeven (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Wij spreken van 'onzekerheden', wanneer wij door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Figuur 1 laat zien wat wij in het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek wanneer onderzoeken.

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



### 1.1.5 Goede publieke verantwoording

Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om het onderzoek naar de jaarverslagen jaarlijks uit te voeren. De wijze waarop wij het onderzoek invullen (zie § 1.2 hierna) is niet alleen gebaseerd op de eisen die de wet stelt, maar ook op onze missie en strategie.

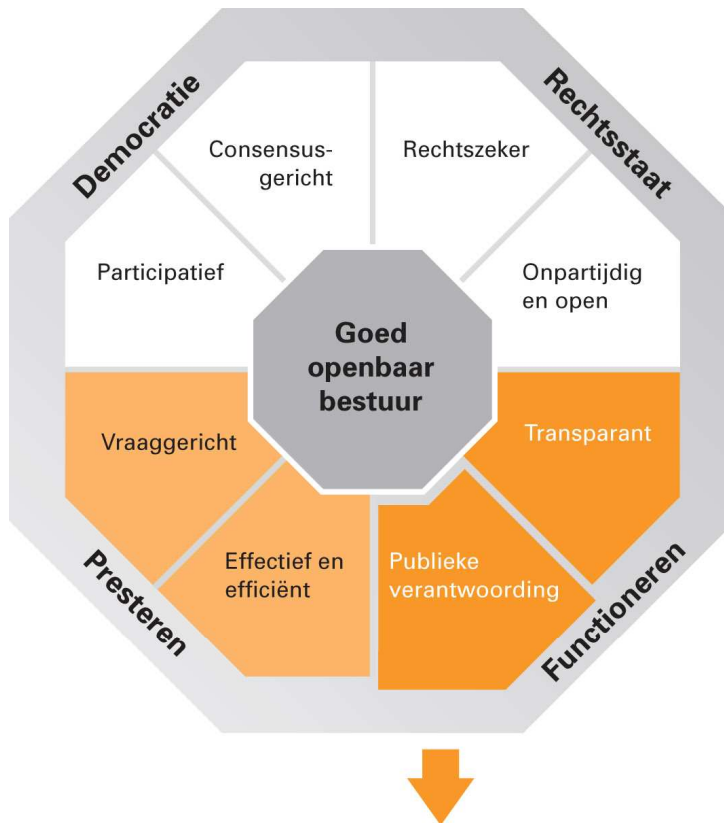


Goed openbaar bestuur staat centraal in het werk van de Algemene Rekenkamer. Wij baseren ons daarbij op de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties deze hebben geformuleerd. Deze kenmerken hebben betrekking op de rechtsstaat, de democratie, het presteren en het functioneren van het 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 op het onderdeel 'publieke verantwoording'. Wij vinden dat elke overheid te allen tijde publieke verantwoording moet kunnen afleggen over haar presteren en functioneren. Met onze rapporten proberen wij 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. Zie voor een compleet overzicht van goed openbaar bestuur onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).



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



### Publieke verantwoording

De overheid en de daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over:

- a) de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie hoofdstuk 4)
- b) de effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken (zie hoofdstuk 2)
- c) de integriteit van de organisatie en haar medewerkers  
(Op 25 maart 2010 hebben wij het onderzoek Stand van zaken integriteitszorg 2009 gepubliceerd.)
- d) het 'in control' zijn (zie hoofdstuk 3)

*Ontleend aan de brochures Presteren en functioneren van het openbaar bestuur en Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer.*

## 1.2 Onderzoekopzet

Op basis van een risicoanalyse hebben wij een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2009 bij het Ministerie van OCW. In deze risicoanalyse zijn wij uitgegaan van onze wettelijke taken en de essentiële elementen van publieke verantwoording. Op grond van het opgestelde programma hebben wij één praktijktoets verricht (zie (§ 2.2)). Bovendien hebben wij extra aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:





- **Beleidwijzer:** ons onderzoek richtte zich op de naleving van de interne voorschriften bij de totstandkoming van nieuw beleid en/of nieuwe wetgeving. 6
- **E-Doc:** naar aanleiding van signalen uit ons onderzoek naar het subsidiebeheer hebben wij gesprekken gevoerd met medewerkers die met E-Doc werken en hebben wij een interview gehouden met de projectleider E-Doc.
- **Informatiebeveiliging:** ons onderzoek richtte zich op de naleving van de wet- en regelgeving (onder andere het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007).
- **Interne beheersing bekostigingsproces Primair Onderwijs CFI (Audit Actielijst 2009):** Wij hebben de opzet, het bestaan en de werking beoordeeld van de nieuw beschreven bekostigingsprocessen.
- **Single information single audit (Sisa):** met het sisa-onderzoek onderzochten wij of de sisa-systematiek zoals deze in 2009 wordt toegepast in opzet leidt tot een rechtmatige besteding van Rijksgelden en een adequaat financieel beheer binnen het Rijk.
- **Subsidiebeheer cultuurdirecties (Audit Actielijst 2009):** bij ons onderzoek van het subsidiebeheer van de cultuurdirecties hebben wij zowel het subsidieverleningsproces als het subsidievaststellingsproces beoordeeld.
- **Verantwoordingsproces Voortgezet Onderwijs IB-Groep:** het onderzoek naar het verantwoordingsproces binnen het Voortgezet onderwijs had betrekking op de wijze waarop mutaties in leerling-tellingen, die van belang zijn voor de bekostiging in 2009, zijn verwerkt en afgehandeld.
- **Verstrekking gratis schoolboeken:** bij ons onderzoek naar de verstrekking van gratis schoolboeken hebben wij onderzocht welke verantwoordelijkheid het ministerie nog heeft voor deze verstrekking.

Aanvullend op het onderzoek naar bovenstaande onderwerpen hebben wij dit jaar rijksbreed aandacht gegeven aan de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de realisatie van de taakstellingen. Daarnaast hebben wij, zoals gebruikelijk, bij alle departementen onderzoek gedaan naar de bestuurskosten. Dit laatste onderzoek richtte zich op de uitgaven die zijn gemoeid met de voorzieningen en vergoedingen voor ministers en staatssecretarissen voor de vervulling van hun ambt.

Een belangrijk onderdeel van ons rechtmatigheidsonderzoek is de review op de controlewerkzaamheden van de departementale auditdiensten. Deze voeren wij uit om vast te stellen of wij gebruik kunnen maken van de controlebevindingen van de auditdiensten. Behalve de (financiële)



controle van het jaarverslag doen auditdiensten ook onderzoek naar de 7  
bedrijfsvoering van het ministerie, waaronder het financieel beheer en  
materieelbeheer. De auditdienst van het Ministerie van OCW heeft dit jaar  
extra aandacht besteed aan de naleving van de Europese aanbestedings-  
regels en aan de externe inhuur. Het onderzoek van de auditdienst naar  
de naleving van de Europese aanbestedingsregels richtte zich op de  
correcte toepassing van de aanbestedingsregelgeving en de wijze waarop  
het toezicht op het inkoopproces is georganiseerd.

Onze rapporten bij de jaarverslagen zijn uitzonderingsrapportages. Dit  
betekent dat wanneer bovengenoemde onderwerpen niet tot  
noemenswaardige bevindingen leiden, wij hierover niet rapporteren.

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 en een toelichting op de kwaliteitskaart.

Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in de  
bijlagen.

### **1.3 Over het Ministerie van OCW**

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag.  
In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het Jaarverslag  
2009 van het Ministerie van OCW (VIII).

Het Ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het nastreven van de  
volgende doelstellingen:

- een eigentijds onderwijsbestel waardoor iedereen in Nederland goed  
onderwijs kan volgen;
- een zo groot mogelijk publiek van kijkers, lezers, luisteraars en  
bezoekers moet van het aanbod van cultuur en media gebruik kunnen  
maken;
- een onderzoeksklimaat dat wetenschappers uitdaagt tot prestatie en  
innovatie.

Het Ministerie van OCW werkt voor een grote doelgroep van belang-  
hebbenden zoals leerlingen, studenten en hun ouders, kunstenaars,  
museumbezoekers, leraren basisonderwijs en docenten, wetenschappelijk  
onderzoekers en medewerkers van radio en televisie, bibliotheken en  
kunstinstellingen.



Het Ministerie van OCW heeft twee baten-lastendiensten: de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Nationaal Archief (NA). DUO heeft als belangrijkste taken het financieren en informeren van onderwijs-deelnemers en onderwijsinstellingen en het verstrekken van financiële middelen aan gemeenten volgens de wet- en regelgeving van het Ministerie van OCW. Ook organiseert DUO examens. DUO is per 1 januari 2010 ontstaan door het samengaan van de IB-Groep te Groningen en CFI te Zoetermeer. De uitdaging voor 2010 zal zijn om de uitvoeringsprocessen goed te stroomlijnen. Wij zullen dit proces met aandacht blijven volgen.

Het NA beheert de nationale archiefcollectie. Aan de hand van de bewaarde overheidsinformatie kan de overheid zich verantwoorden en krijgt iedereen de mogelijkheid om aan de gewenste informatie te komen. Daarnaast is het NA een kenniscentrum voor archivaliek en zijn de wettelijke taken van de algemene rijksarchivaris en de Rijksarchiefdienst er ondergebracht.

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	€ 37,7 miljard
Totaal uitgaven	€ 36,3 miljard
Totaal ontvangsten	€ 2,2 miljard
Transactie-uitgaven, waaronder personeelsuitgaven	€ 0,4 miljard (ongeveer 1%)
Overdrachtsuitgaven	€ 35,9 miljard (ongeveer 99%)
- waarvan rijksbijdragen	€ 27,7 miljard
- waarvan uitkeringen	€ 6,8 miljard
- waarvan subsidies	€ 0,7 miljard
- waarvan specifieke uitkeringen	€ 0,7 miljard (excl. onderwijs)
Aantal begrotingsartikelen	20
- waarvan beleidsartikelen	16
- waarvan niet-beleidsartikelen	4
Aantal personen werkzaam (in fte) per ultimo 2009	11.180
- bij zbo's	8.470
- kerndepartement	2.710
Aantal directoraten-generaal	3
Aantal baten-lastendiensten	2 (CFI en NA)
- bijdrage van moederdepartement	€ 62,1 resp. € 22,8 miljoen
- eigen vermogen	€ 1,2 resp. € 0,6 miljoen
Begrotingsfondsen	-
Rechtspersonen met wettelijke taak	Ongeveer 1.700, 95% daarvan zijn onderwijsinstellingen



<p>Recent onderzoek (vanaf 2007) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van OCW</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiering onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs 1990–2007 (2007)</li> <li>- Staat van de beleidsinformatie 2007 (2007)</li> <li>- Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen (2008)</li> <li>- Op weg van aanbod naar vraag in zorg en onderwijs (2008)</li> <li>- Beroepspraktijkvorming in het mbo (2008)</li> <li>- Publieke omroep in beeld (2008)</li> <li>- Goed bestuur in uitvoering (2008)</li> <li>- Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008 deel A (2009)</li> <li>- Idem deel B (2009)</li> <li>- Terugblik RWT5 (2009)</li> <li>- Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden (2009)</li> <li>- Informatiehuishouding van het Rijk deel A (2010)</li> <li>- Terugblik zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs (2010)</li> </ul>
<p>Grootschalige ICT-projecten</p>	<p>Invoering van het persoonsgebonden nummer in het Primair Onderwijs (zie § 3.4.1)</p>

Bron voor gegevens: Jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) en informatie van het Programmabureau Vernieuwing Rijksdienst

Uit dit overzicht blijkt dat het ministerie vooral overdrachtsuitgaven heeft (circa 99%). De omvang van een deel van deze uitgaven wordt bepaald door gegevens die belanghebbenden zelf verstrekken, zoals de kenmerken voor de bepaling van het leerlinggewicht, 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 geeft in een afzonderlijk hoofdstuk over M&O in het jaarverslag de omvang aan van de onzekerheden. Soms gaat dat om grote bedragen.



#### Leerlinggewicht

10

Over het leerlinggewicht schrijft de minister bijvoorbeeld: "Het gewicht kan worden gecontroleerd aan de hand van de door de ouders ingevulde ouderverklaring. Dit neemt het risico van foutieve opgaaf (afwijkend van ingevulde formulieren) door de school weg. Wat niet wordt weggenomen is het risico dat ouders een verkeerde opgaaf doen, de school kan dit beïnvloeden waardoor uiteindelijk verkeerde gegevens in de berekeningen worden meegenomen. De opleidingsgegevens van ouders zouden slechts getoetst kunnen worden aan documenten (diploma's etc.) die hun opleidingsniveau bevestigen. Een dergelijke toets gebeurt niet bij de school. Het diplomaregister van de IB-Groep is nog onvoldoende betrouwbaar om de ouderverklaringen doelmatig te kunnen controleren. Met de invoering van het onderwijsnummer zullen de controle mogelijkheden verder worden verbeterd. Dan is ondermeer controle aan de hand van de gemeentelijke basisadministratie mogelijk. Het is lastig om in te schatten wat het restrisico is. Daarom wordt het totale bedrag aan gewichtenmiddelen € 393,1 miljoen als restrisico aangemerkt."

Wij zijn positief over de transparantie in het jaarverslag van het Ministerie van OCW over de M&O-aspecten.

Naar aanleiding van de mondiale recessie heeft het kabinet geld uitgetrokken voor maatregelen om de economie te stimuleren. De bedoeling is om zo de gevolgen van de recessie voor Nederlandse huishoudens en bedrijven te beperken. De uitgaven die zijn verbonden aan deze stimuleringsmaatregelen, zijn toegevoegd aan de begrotingen van de ministeries die deze maatregelen uitvoeren. Op 14 januari 2010 heeft de Algemene Rekenkamer een brief<sup>1</sup> over de Rijksbrede stimuleringsmaatregelen verstuurd aan de Tweede Kamer. In deze brief zijn de stimuleringsmaatregelen uit het aanvullend beleidsakkoord vertaald naar begrotingsartikelen per departement. Bij het Ministerie van OCW gaat het in totaal om een bedrag van ruim € 819 miljoen dat bestemd is voor stimuleringsmaatregelen.

In het overzicht 2 is opgenomen welke stimuleringsmaatregelen betrekking hebben op de beleidsterreinen van het Ministerie van OCW.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 371 en 32 123, nr. 305.



**Overzicht 2: Stimuleringsmaatregelen Ministerie van OCW**

11

<b>Stimuleringsmaatregel</b>	<b>Toegewezen bedragen voor 2009 en verdere jaren conform najaarsnota 2009 (bedragen x € 1.000)</b>	<b>Koppeling maatregel aan begrotingsartikel</b>
Aanpak jeugdwerkloosheid	36.000	4 BVE
Stimuleringsenveloppe mbo	265.000	4 BVE
Hightech topprojecten en kenniswerkers	162.900	16 OWB
Verlenging aflopende innovatieprogramma's FES	14.000 8.000	4 BVE 16 OWB
Snelle uitvoering FES-projecten innovatie	27.200 19.800 11.600 9.400 11.600 10.800	1 en 3 PO en VO 3 VO 4 BVE 7 WO 14 Cultuur 16 OWB
Snelle uitvoering FES-projecten ruimtelijk economisch beleid	6.100	14 Cultuur
Onderhoud en bouw scholen	104.100 50.900	1 PO 3 VO
Invulling FES-projecten	82.000	16 OWB
<b>Totaal</b>	<b>819.400</b>	

Bron: Najaarsnota Ministerie van OCW 2009



## 2 **Beleid**

12

In het kader van ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen kijken wij onder andere naar het beleid en de beleidsinformatie. Hierbij staan de volgende vragen centraal: is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (§ 2.1) en hoe werkt beleid maatschappelijk uit (§ 2.2)? Ook geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag (§ 2.3).

### 2.1 **Beschikbaarheid beleidsinformatie**

Wij controleren ieder jaar of de minister zich in het jaarverslag voldoende verantwoordt over de vraag of zijn beleidsdoelen zijn gerealiseerd, de benodigde prestaties zijn geleverd en de daarvoor in de begroting afgesproken middelen zijn ingezet. Om hier zicht op te krijgen gaan wij na of de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of de minister het ontbreken van die informatie heeft uitgelegd (het zogenoemde 'comply or explain'-principe).

In de kwaliteitskaart beleidsinformatie staat per artikel aangegeven hoeveel procent van de gerealiseerde uitgaven wordt toegelicht met beleidsinformatie. Wanneer 90% of meer van de gerealiseerde uitgaven op een artikel is toegelicht met beleidsinformatie, is het betreffende vakje wit gekleurd. De kwaliteitskaart beleidsinformatie is opgenomen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)*, dat als afzonderlijk document is gepubliceerd op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Bij drie artikelen heeft de minister voor minder dan de helft van de uitgaven aangegeven of hij daarmee heeft gedaan wat hij van plan was te doen (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie). Daarnaast heeft de minister bij drie artikelen voor minder dan de helft van de uitgaven aangegeven of hij daarmee zijn beoogde doel heeft bereikt (donkeroranje vakjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie).



De minister legt in één van deze gevallen niet voldoende uit waarom beleidsinformatie niet beschikbaar is (aangegeven met sterretjes in de kwaliteitskaart beleidsinformatie).

13

Wanneer deze informatie ontbreekt, kan de Tweede Kamer niet beoordelen of de minister zijn uitgaven heeft gedaan conform de begrotingswet.

#### Hoger onderwijs

De toelichting bij artikel 6/7 Hoger onderwijs is grotendeels te algemeen. Bij doelbereiking en maatschappelijke effecten zijn vooral verwijzingen opgenomen. Dit maakt de tekst niet zelfstandig leesbaar en zegt weinig over de toestand van het hoger onderwijs. Een presentatie van de resultaten van de inspanningen die in het afgelopen jaar zijn verricht is hier wellicht op zijn plaats. Verder wordt geen duiding gegeven aan de enige indicator 'Percentage hoger opgeleiden in de leeftijdsgroep 25-44 jarigen van de beroepsbevolking'. Licht het hoger onderwijs op koers om de streefwaarde in 2020 te behalen? Of moet er nog heel veel gebeuren? De streefwaarde ligt te ver in de toekomst; een of twee tussenwaarden kunnen helpen bij het bepalen of het beleid werkt of dat bijsturing nodig is.

De toelichting bij operationele doelstelling 6.3.1 over het kengetal "Eerstejaars aantal studenten" is wel duidelijk. Daar staat: "De toename van de aantallen eerstejaars in het HBO en WO is hoger dan geraamd. Dit is gezien de wenselijkheid van een goed opgeleide bevolking en de doelstelling om circa 50% hoger opgeleiden te hebben in 2020 een verheugende ontwikkeling." Dat is klare taal.

Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien presenteren we in figuur 3 op departementaal niveau de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de jaarverslagen over 2006, 2007, 2008 en 2009 en in de begrotingen van 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010.

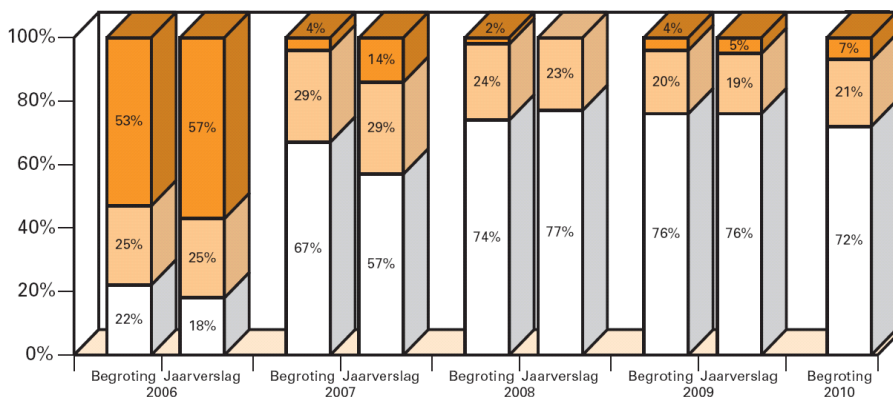




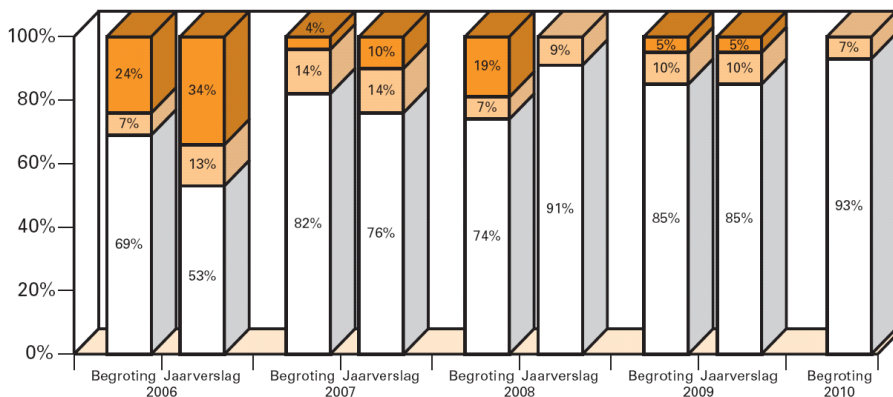
**Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag Ministerie van OCW**



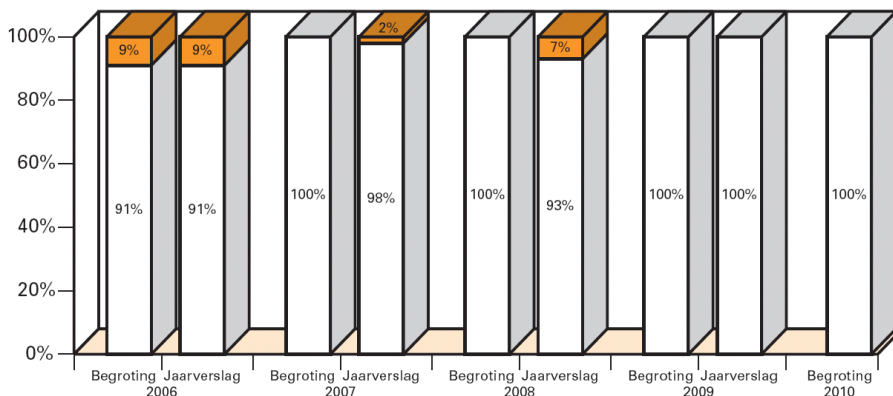
**Wat willen we bereiken? / Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenoemen?**



**Wat gaan we daarvoor doen? / Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?**



**Wat mag het kosten? / Heeft het gekost wat het zou kosten?**





In het Jaarverslag 2009 heeft het ministerie voor 76% van de operationele doelstellingen concrete informatie opgenomen over het behalen van deze doelstellingen. Concrete informatie over de prestaties is bij 85% van de operationele doelstellingen beschikbaar. Het Jaarverslag 2009 biedt daarmee een vergelijkbaar inzicht in de doelrealisatie en prestaties als het Jaarverslag 2008.

15

## **2.2 Praktijktoets**

### **2.2.1 Inleiding**

Met onze zogenoemde praktijktoets willen we zicht krijgen op de bijdrage van beleid aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. We beoordelen deze bijdrage door naar het beleid te kijken vanuit de praktijk van de 'beleidsadressant': de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd? Tegelijkertijd kijken we voor de door ons onderzochte onderwerpen ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de afgesproken doelen?

### **2.2.2 Verhogen percentage vrouwelijke hoogleraren**

Om dit in beeld te krijgen hebben we bij het Ministerie van OCW onderzoek gedaan naar het verhogen van het percentage vrouwelijke hoogleraren. Deze doelstelling valt onder de operationele doelstelling: 'Ruimte voor excellente onderzoekers en excellente wetenschap' van beleidsartikel 16 Onderzoek en wetenschapsbeleid uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW. Het financieel belang dat met dit onderwerp is gemoeid bedraagt € 6 miljoen. In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek weer. In onze aparte publicatie met de overkoepelende bevindingen over de praktijktoetsen – *Staat van de beleidsinformatie 2010* (Algemene Rekenkamer, 2010) – is meer informatie over de gebruikte onderzoeksmethode te vinden.

Onze praktijktoets bij het Ministerie van OCW heeft ook betrekking op kabinetsdoelstelling 12 'Het versterken van de internationale reputatie van Nederlandse wetenschappelijke instellingen en onderzoekinstellingen' uit het Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV.

In het kader van het Lissabonakkoord hebben de Europese landen afgesproken dat in 2010 25% van de hoogleraren vrouw moet zijn. In



Nederland was eind 2008 11,6% van de hoogleraren vrouw. Daarmee is het één van de laagst scorende landen in Europa. Nederland wil een kenniseconomie zijn waarin ruimte moet zijn voor excellente onderzoekers. Het is daarom volgens het kabinet van belang dat zoveel mogelijk goede onderzoekers - zowel man als vrouw - worden aangetrokken en behouden.

16

De Europese doelstelling om in 2010 25% vrouwelijke hoogleraren te hebben, haalt Nederland niet. De minister van OCW heeft ook een eigen doelstelling opgesteld, te weten 15% vrouwelijke hoogleraren in 2010. Omdat het niet realistisch was te verwachten dat in Nederland in zo'n korte tijd het percentage zou toenemen tot 25% is een lager percentage gekozen. Zowel in de Begroting 2010 als in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW is aangegeven dat de groeicijfers te laag zijn om te verwachten dat het aandeel vrouwelijke hoogleraren in 2010 zal zijn gestegen tot 15%.

Het Ministerie van OCW zet twee beleidsinstrumenten in: de 'Vernieuwingsimpuls voor vrouwen' en 'Aspasia'. De 'Vernieuwingsimpuls voor vrouwen' is een subsidie van het Ministerie van OCW aan de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) voor het verlenen van extra subsidies aan vrouwen die een subsidiabel onderzoeksvoorstel hebben ingediend. Door 'Aspasia' ontvangt de universiteit een premie als ze een vrouwelijke hoogleraar benoemt.

Vrouwen uit de doelgroep vinden het over het algemeen goed dat deze regelingen er zijn. Omdat het regelingen betreft waar alleen vrouwen van kunnen profiteren, kan dit scheve gezichten opleveren en tot stigmatisering leiden van de vrouwen die er gebruik van hebben gemaakt. Dit weegt naar hun mening echter niet op tegen de positieve effecten van de regelingen.

Uit de praktijk blijkt overigens dat er niet alleen een probleem is bij de functiecategorie van hoogleraren, maar dat vrouwen bij alle wetenschappelijke functies zijn ondervertegenwoordigd. Hierdoor is het aanbod van benoembare vrouwelijke hoogleraren erg klein. Waar in de wetenschappelijke carrière voor vrouwen het grootste knelpunt ligt, verschilt per wetenschapsgebied en universiteit.

Uit de literatuur en interviews komen de volgende verklaringen voor de scheve verhouding tussen mannen en vrouwen naar voren:

- de praktijk van benoemingscommissies met scouting via (informele) netwerken er toe leidt dat minder vrouwen dan mannen worden benoemd;



- weinig vrouwen in benoemingscommissies zitten;
- vrouwen zich minder begeven in netwerken.

17

Daarnaast zou de competitiegerichte cultuur op universiteiten en het feit dat vrouwen door eventuele kinderen tijdelijk minder of niet kunnen werken, in het nadeel van vrouwen werken.

In de praktijk voeren universiteiten in meer of mindere mate zelf ook emancipatiemaatregelen voor vrouwen uit. Er wordt voor de komende jaren veel verwacht van het charter 'Talent naar de Top' dat de meerderheid van de universiteiten en universitaire medische centra heeft ondertekend in 2008 en 2009. Hiermee hebben de instellingen streefwaarden afgesproken voor het aantal vrouwen in hoge wetenschappelijke posities. Zij worden gemonitord door de Commissie Monitoring 'Talent naar de Top' die de ministers van OCW en Economische Zaken (EZ) hebben ingesteld in 2009.

De premies die universiteiten voor Aspasia ontvangen, worden bijna altijd besteed aan het onderzoek of salaris van de Aspasiast. Sinds 2009 is voor Aspasia vastgesteld dat de premie voor 50% gebruikt mag worden voor de laureaat en haar onderzoeksgroep, en dat het betrokken College van Bestuur de overige 50% moet inzetten voor verbetering van voorwaarden voor vrouwen in de wetenschap in brede zin. Hoe dit in de praktijk uitpakt, was nog niet zichtbaar toen dit onderzoek werd uitgevoerd.

De besteding van de middelen is navolgbaar gericht op de afgesproken doelen. De toename van het aantal vrouwelijke hoogleraren is echter van meer factoren afhankelijk dan uitsluitend de middelen die het Ministerie van OCW er aan besteedt. Op de universiteiten moet vooral een (cultuur)omslag plaatsvinden waardoor meer vrouwelijke wetenschappers gestimuleerd worden om de top te halen. Dit proces is echter moeilijk te beïnvloeden omdat universiteiten autonoom zijn, aldus het Ministerie van OCW. Om de doelstelling te kunnen halen is volgens het ministerie nog vele jaren de gezamenlijke inspanning van overheid en universiteiten nodig.

### **2.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid**

De informatie over het gevoerde beleid dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften en
- te voldoen aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.



De eerste twee aspecten betrekken wij in dit oordeel. Over het derde aspect rapporteren wij eerder in dit hoofdstuk onze bevindingen voor zover wij daar onderzoek naar hebben gedaan.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks één of enkele effect- of prestatiegegevens. Dit jaar hebben wij de totstandkoming van het prestatiegegeven *Verwachte rendementen van studenten in het WO, HBO en BOL*<sup>2</sup> (artikel 11) uit het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW onderzocht.

#### Oordeel

Op grond van ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat de informatie over het prestatiegegeven *Verwachte rendementen van studenten in het WO, HBO en BOL* op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Dat de totstandkoming van dit prestatiegegeven voldoet, neemt niet weg dat de ordelijkheid en de controleerbaarheid van de totstandkoming van een aantal door de AD onderzochte prestatiegegevens niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Beleidsdirecties hanteren voor de onderbouwing van de totstandkoming van prestatiegegevens het indicatorenregister waarin zij vastleggen hoe de prestatie-indicator tot stand komt. De ordelijke en controleerbare totstandkoming kon voor een aantal onderzochte prestatiegegevens nog onvoldoende worden onderbouwd. Het schort nog aan de beschrijvingen van de totstandkoming van de prestatiegegevens. Daarin moet concreter worden aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke bevoegdheden heeft, van welke brongegevens men gebruik maakt, welke afspraken zijn gemaakt en welke controles de beleidsdirectie uitvoert. De Algemene Rekenkamer ondersteunt de aanbevelingen van de AD om het beschrijven van het totstandkomingsproces door de beleidsdirecties te verbeteren, alsmede het adequaat uitvoeren van toezicht en toetsing in opdracht van de directie FEZ. Op deze wijze kan voor alle prestatiegegevens de ordelijkheid en controleerbaarheid worden vastgesteld. De Algemene Rekenkamer zal de uitvoering van de aanbevelingen volgen.

---

<sup>2</sup> Wetenschappelijk Onderwijs, Hoger Beroepsonderwijs en Beroepsopleidende Leerweg



## 3 Bedrijfsvoering

19

Wij hebben de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan. In dit hoofdstuk geven wij ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer en gaan wij in op eventuele onvolkomenheden die wij daarin hebben aangetroffen (§ 3.1). Vervolgens gaan wij in op onvolkomenheden in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 3.2) en schetsen wij de ontwikkeling in de bedrijfsvoering (§ 3.3). Wij komen in dit hoofdstuk ook terug op enkele onderwerpen uit ons rapport *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009b), te weten: het managementcontrolestelsel van het ministerie (§ 3.4) en het principe 'single information single audit' (§ 3.5). Verder gaan wij in op het Fonds Economische Structuurversterking (§ 3.6). Ten slotte geven wij nog een oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.7).

### 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 2009 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het inkoopbeheer (waaronder de naleving van de Europese aanbestedingsregels);
- de interne beheersing bekostigingsproces primair onderwijs bij CFI.



In de volgende paragrafen beschrijven wij de onvolkomenheden die wij in het financieel beheer bij het Ministerie van OCW hebben geconstateerd.

20

### 3.1.1 Inkoopbeheer (waaronder de naleving van de Europese aanbestedingsregels)

#### Europees aanbesteden in vogelvlucht

Iedere aanbieder in de Europese Unie moet een eerlijke kans hebben om een opdracht te krijgen. Deze Europese regelgeving is gegrond op de beginselen van openbaarheid, doorzichtigheid en non-discriminatie van de Europese Unie. De Europese aanbestedingsrichtlijnen verplichten Europese overheden om opdrachten die een bepaald bedrag te boven gaan, uit te schrijven via de procedure van de Europese aanbesteding. Aanbestedingen dienen te worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/europa-en/europees-aanbesteden>

Wij merken het inkoopbeheer (waaronder de naleving van de Europese aanbestedingsregels) aan als onvolkomenheid. De redenen hiervoor zijn de ontoereikende opzet van het Europese aanbestedingsproces, het niet voldoende (controleerbaar) naleven van de geldende wet- en regelgeving en de op onderdelen ontoereikende vastleggingen van contracten in het contractenregistratiesysteem. Voor de financiële gevolgen verwijzen wij naar § 4.1.

Uit de lijst van aanbestedende diensten van het Ministerie van Economische Zaken blijkt dat het bestuursdepartement OCW is aangemeld als aanbestedende dienst voor aanbestedingen door het kerndepartement. Dit betekent dat alle directies op het kerndepartement die iets willen aanbesteden hun wensen zouden moeten bundelen en gezamenlijk moeten bepalen of op basis van de in de Europese regels opgenomen drempelbedragen zaken Europees aanbesteed moeten worden. Binnen het Ministerie van OCW zijn directies echter vrij, zoals blijkt uit de intern beschreven aanbestedingsprocedures, om tot bepaalde grensbedragen zelf aan te besteden.

Door deze opzet van het Europese aanbestedingsproces wordt de naleving van de Europese aanbestedingsregels niet afgedwongen. Wanneer verschillende directies eenzelfde soort levering of dienst nodig hebben, kunnen zij elk op zich wel onder het Europese drempelbedrag blijven, maar kan het zo zijn dat zij gezamenlijk wel het Europese drempelbedrag overschrijden. Hierdoor loopt het ministerie het risico dat de Europese aanbestedingsregels niet nageleefd worden, terwijl de directies volgens de interne regelgeving correct handelen.



Verder is uit ons onderzoek gebleken dat het toezicht op de correcte naleving van de interne regelgeving niet voldoende geborgd is. De directies zijn er zelf verantwoordelijk voor dat zaken die (mogelijk) Europees aanbesteed moeten worden aan de directie Concern-ondersteuning (CO) worden gemeld. De directie CO heeft een adviesrol en verzorgt daarnaast op verzoek van een directie de inkooptechnische en procesmatige begeleiding.

21

Wanneer directies echter besluiten om geen gebruik te maken van de diensten van de directie CO, wordt dit niet altijd gesignaleerd en loopt het Ministerie van OCW het risico dat:

- zaken ten onrechte niet (Europees) aanbesteed worden. In twee gevallen heeft dit geleid tot het ten onrechte niet-Europees aanbesteden.
- het achterwege blijven van een (Europese) aanbesteding achteraf onvoldoende controleerbaar is, omdat bijvoorbeeld schattingen van drempelbedragen onvoldoende schriftelijk onderbouwd zijn. In drie gevallen heeft dit geleid tot onzekerheid over het naleven van de Europese aanbestedingsregels.

Het ministerie beschikt over een aantal Europees aanbestede raamcontracten waardoor het risico van het ten onrechte niet-Europees aanbesteden beperkt wordt. De verschillende directies moeten hiervan verplicht gebruik maken, maar dit wordt niet procedureel afgedwongen. Dit heeft geleid tot een van de twee gevallen waarin ten onrechte niet Europees aanbesteed is.

In alle gevallen waarin het Ministerie van OCW ten onrechte niet van een Europees aanbesteed raamcontract gebruikmaakt, loopt het ministerie het risico van claims.

Ten slotte hebben wij bij ons onderzoek vastgesteld dat de volledigheid van de vastlegging van de contracten in het CRIS onvoldoende is gewaarborgd. Hierdoor is achteraf niet goed te controleren of de juiste inkoopprocedures zijn gevolgd. Op basis van een contractenregister kan verder bepaald worden welke (raam)contracten in de toekomst gaan verlopen, zodat tijdig de juiste inkoopprocedure kan worden opgestart. In de code contractprocesbeheer van het Ministerie van Financiën (Financiën, 2008) wordt voor het vastleggen van contracten in een contractenregister een drempelbedrag van € 50.000 exclusief btw geadviseerd.





Wij bevelen aan:

22

- breng de opzet van dit proces in lijn met de Europese aanbestedingsregels, bijvoorbeeld door bij veel lagere drempelbedragen dan nu het geval is (verplicht) advies aan de directie CO te vragen;
- borg het toezicht op dit proces beter, bijvoorbeeld door de controllers van de directoraten-generaal of FEZ hier meer bij in te schakelen;
- leg alle contracten vanaf € 50.000 exclusief btw tijdig en juist in het contractenregistratiesysteem vast, zodat controle achteraf altijd mogelijk is en tijdig geanticipeerd kan worden op nieuwe aanbestedingen.

### **3.1.2 Interne beheersing bekostigingsproces primair onderwijs CFI**

Wij handhaven onze onvolkomenheid van vorig jaar die betrekking heeft op de interne beheersing in het bekostigingsproces primair onderwijs. De reden hiervoor is dat wij nog onvoldoende de werking van de getroffen verbetermaatregelen hebben kunnen vaststellen. Sinds vorig jaar heeft CFI zich veel inspanningen getroost en een positieve ontwikkeling laten zien.

Vorig jaar spraken wij in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009) er onze zorgen over uit dat CFI onvoldoende maatregelen van interne beheersing heeft getroffen in het bekostigingssysteem. Hoewel wij geen (grote) fouten geconstateerd hadden in 2008, hadden wij voldoende aanleiding om dit als onvolkomenheid aan te merken. Redenen daarvoor waren het grote financiële belang, het grote aantal scholen en de risico's van onvoldoende waarborgen voor interne beheersing. Juist ook omdat CFI de nieuwe werkwijze zou gaan toepassen op de andere onderwijssectoren, vonden wij het van belang dat er adequate interne beheersmaatregelen in de bekostigingssystemen zijn ingebed.

Bij ons onderzoek in 2009 hebben wij vastgesteld dat er in opzet veel maatregelen getroffen zijn om de interne beheersing te verbeteren. Zo is er een verbeterplan opgesteld dat heeft geleid tot nieuw beschreven interne beheersingsmaatregelen, zijn er procedures en instructies ontwikkeld voor de uitvoering van interne controles en is de opzet voor managementinformatie verbeterd. De opzet is dus grotendeels gereed, maar in 2009 en begin 2010 kon de werking van de getroffen maatregelen nog niet worden vastgesteld.

De extra aandacht voor de interne beheersing heeft ertoe geleid dat veel medewerkers binnen CFI beter doordrongen zijn geraakt van het belang



van een goede (en zichtbare vastlegging van) interne beheersing. Daarom **23**  
hebben wij er vertrouwen in dat wij in 2010 de juiste werking van de  
getroffen maatregelen zullen kunnen vaststellen. CFI heeft voor de  
verbetering van de interne beheersing gebruikgemaakt van externe  
capaciteit. Dit levert mogelijk risico's op voor de continuïteit en  
kennisopbouw van de eigen medewerkers van CFI wanneer de extern  
ingehuurde medewerkers de organisatie weer verlaten.

Wij zullen in de loop van 2010 opnieuw onderzoek doen naar de interne  
beheersing bij CFI.

## **3.2 Onvolkomenheden in overige onderdelen bedrijfsvoering**

Wij hebben behalve naar het financieel beheer en het materieelbeheer  
ook onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de  
bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW. Hieronder beschrijven wij de  
onvolkomenheden die wij bij deze bedrijfsvoeringsonderdelen hebben  
geconstateerd.

### **3.2.1 Informatiebeveiliging**

Wij merken informatiebeveiliging aan als onvolkomenheid in de  
bedrijfsvoering vanwege het onvoldoende naleven van de geldende wet-  
en regelgeving waaronder het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging  
Rijksdienst 2007 (VIR 2007), de hiermee gepaard gaande risico's van  
verstoring van de bedrijfsprocessen en het onvoldoende functioneren van  
het managementcontrolsysteem op dit punt.

#### **Het belang van informatiebeveiliging**

Een goede en betrouwbare informatievoorziening is van groot belang voor het functioneren van de overheid. Informatiebeveiliging is een van de aspecten van informatievoorziening. Informatiebeveiliging is geen doel op zich, maar levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de informatievoorziening binnen een organisatie en daarmee aan de betrouwbaarheid van de bestuurs- en bedrijfsprocessen. Bestuurs- en bedrijfsprocessen zijn in belangrijke mate afhankelijk van goed functionerende informatiesystemen. In rijksbrede voorschriften waaronder het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 staan de regels die ervoor moeten zorgen dat de informatievoorziening van de overheid een toereikend betrouwbaarheidsniveau bereikt. Het achterblijven hiervan kan risico's met zich mee brengen, zoals verstoring van bedrijfsprocessen en imagoschade.

*Bron: gebaseerd op het VIR 2007*



De bepalingen uit het VIR 2007 gelden vanaf 1 juli 2007. Wanneer wij terugkijken op de periode juli 2007 tot heden constateren wij dat het Ministerie van OCW er nog niet in is geslaagd om te voldoen aan deze bepalingen. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van OCW* (Algemene Rekenkamer, 2008) hebben wij een onderzoek verricht naar de opzet van de informatiebeveiliging. Wij constateerden destijds dat de zaken in opzet goed voor elkaar waren.

24

Een jaar later, in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW* (Algemene Rekenkamer, 2009) vroegen wij aandacht voor beter inzicht in de naleving van de voorschriften voor informatiebeveiliging. Ook wezen wij op het risico van kennisverlies bij de directies op het gebied van informatiebeveiliging. In 2008 zijn bij de vorming van de directie CO, medewerkers die bij de directies onder meer waren belast met de informatiebeveiliging naar de directie CO overgegaan. De taken voor informatiebeveiliging werden daarna vaak bij andere personen belegd, die veelal nog onbekend waren met de materie. De coördinerende informatiebeveiligingsambtenaar (BVA) had in 2008 juist vanwege die reorganisatie de toereikendheid van de informatiebeveiliging niet getoetst. Een integraal beeld van de werking van het beleid ontbrak daardoor. 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. Wij constateerden wel dat er cursussen over informatiebeveiliging worden gegeven en dat er een bewustwordingscampagne is gestart.

Wij hebben er bij het ministerie op aangedrongen in 2009 een toets uit te voeren op de werking van de informatiebeveiliging en daarmee na te gaan of de getroffen maatregelen effect sorteren.

De minister van OCW gaf in zijn reactie op het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW* (Algemene Rekenkamer, 2009) aan dat hij in 2009 de werking van de informatiebeveiliging wil laten toetsen door de BVA. De minister gaf tevens aan dat de controle op de werking van de informatiebeveiliging in eerste instantie de verantwoordelijkheid van een directie zelf is.

De toezegging van de minister om de werking van de informatiebeveiliging te toetsen is nagekomen en uitgevoerd aan de hand van toetsen op de basisbeveiligingsmaatregelen. De werking is hierbij getoetst op de fysieke, personele en organisatorische maatregelen van de baseline informatiebeveiliging. De toets op de



basisbeveiligingsmaatregelen is alleen uitgezet bij organisatieonderdelen van het kerndepartement.

25

Uit ons onderzoek blijkt dat de toets op de basisbeveiligingsmaatregelen door drie directies (Bestuursondersteuning en advies, Concernondersteuning en Voortgezet onderwijs) niet is uitgevoerd in 2009. Ook blijkt het in 2008 door ons aangegeven risico van kennisverlies op het gebied van informatiebeveiliging zich te hebben voorgedaan. Een integraal beeld van de werking van het informatiebeveiligingsbeleid ontbreekt nog steeds.

Twaalf van de veertien informatiebeveiligingscoördinatoren rapporteren niet periodiek aan hun directeur over de stand van zaken met betrekking tot informatiebeveiliging binnen hun organisatieonderdeel. Directeuren rapporteren (daardoor) niet aan de BVA en hebben weinig aandacht voor informatiebeveiliging. Daarnaast is niet aantoonbaar voor elk informatiesysteem binnen het kerndepartement een actuele risicoafweging informatiebeveiliging uitgevoerd. Op basis van deze risicoafweging worden het vereiste beveiligingsniveau en de te treffen beveiligingsmaatregelen bepaald voor de informatiesystemen.

Ook hebben wij niet kunnen vaststellen dat aan elk informatiesysteem een systeemeigenaar is toegewezen. Met uitzondering van onderwerpen als 'clean desk', 'meldingen van (vermoedens van) integriteitsinbreuken' en de 'zorgvuldige omgang met de persoonsgegevens conform de Wet bescherming persoonsgegevens' maakt informatiebeveiliging geen deel uit van de reguliere planning- & controlcyclus. Ten slotte heeft de directie Voortgezet onderwijs geen coördinator informatiebeveiliging aangewezen. Wij constateren dan ook dat op verschillende onderdelen niet wordt voldaan aan het VIR 2007.

Overigens is het informatiebeveiligingsbeleid in opzet goed, dat wil zeggen dat de opzet voldoet aan de wet- en regelgeving. Daarnaast worden door de directie Bestuursondersteuning en Advies cursussen over informatiebeveiliging gegeven en zijn bewustwordingscampagnes gevoerd, maar daarvoor bestaat weinig belangstelling.

Wij dringen er bij het ministerie op aan om in 2010:

- alle onderdelen van informatiebeveiliging in te bedden in de reguliere planning- & controlcyclus, zoals voorgeschreven in het VIR 2007;
- het toezicht op de correcte naleving van de regelgeving en de werking van de informatiebeveiliging te intensiveren.



### 3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

26

De bedrijfsvoering in 2009 is in het algemeen onder controle. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW* (Algemene Rekenkamer, 2009) gaven wij aan dat het voor het ministerie steeds lastiger blijkt om de tekortkomingen, die het zelf signaleert en wil repareren, snel op te lossen. Wij hebben de indruk dat de aandacht voor het oplossen van de tekortkomingen toeneemt, maar helaas vertaalt zich dit nog niet in een structurele afname van het aantal onvolkomenheden. De aanpak en oplossing van de door de auditdienst van het ministerie en de Algemene Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen worden strak en met succes gemonitord door het regieteam onder leiding van de secretaris-generaal. Wij juichen deze aanpak toe. Dit heeft in 2009 vruchten afgeworpen: elf door de auditdienst gesignaleerde tekortkomingen werden geheel of nagenoeg opgelost. In 2009 signaleerde de auditdienst echter ook vijf nieuwe tekortkomingen. Waakzaamheid blijft hier geboden.

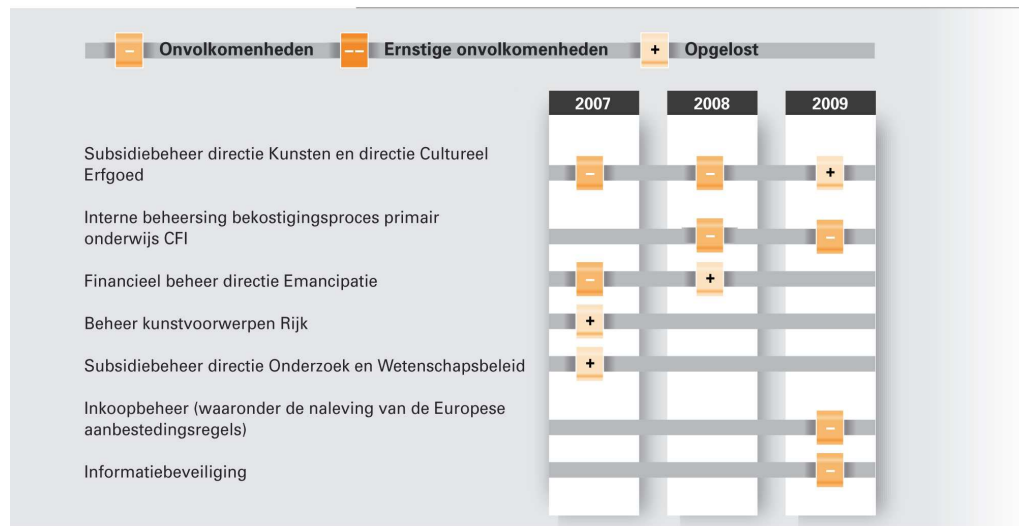
Het Ministerie van OCW slaagt er nog onvoldoende in om de bedrijfsvoering structureel naar een hoger niveau te tillen. Uit onze onderzoeken blijkt dat de integraal managers er niet altijd voldoende in slagen om in hun bedrijfsvoeringsprocessen afdoende maatregelen van interne controle in te bouwen die ervoor zorgen dat voorgeschreven procedures worden gevolgd en onvolkomenheden in de processen tijdig worden voorkomen, gesignaleerd en/of gecorrigeerd. Een belangrijke voorwaarde om de interne controle in de processen met succes te versterken, is voldoende kennis van de comptabele voorschriften. Voor een deel worden namelijk ook onbewust fouten gemaakt bij het vastleggen van de gevolgen van de beleidshandelingen in de departementale boekhouding vanwege onvoldoende kennis van de comptabele voorschriften.

Wij bevelen daarom aan om op een aantal bedrijfsprocessen toezicht in te richten dan wel aan te scherpen en om de medewerkers die de interne controle (gaan) uitvoeren verder te scholen in de comptabele regelgeving.

Figuur 4 toont de ontwikkeling van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW over de afgelopen drie jaar. Te zien is welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en het materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.



**Figuur 4**  
Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering  
Ministerie van OCW



De onvolkomenheid in het subsidiebeheer bij de directie Kunsten en de directie Cultureel Erfgoed is opgelost in 2009. In 2009 is een verbeterplan met maatregelen opgesteld en met positief resultaat uitgevoerd. Zo hebben 100% interne controles plaatsgevonden, is de AO/IC aangepast, is een voorstel gedaan voor wijziging van de complexe wet- en regelgeving (Bekostigingsbesluit cultuuruitingen) en is geïnvesteerd in de kennisopbouw van de medewerkers.

Bij CFI hebben wij de werking van de interne beheersing bij de bekostigingsunit Primair Onderwijs nog niet kunnen vaststellen (in 2008 is deze onvolkomenheid ontstaan).

Twee nieuwe onvolkomenheden betreffen het inkoopbeheer (waaronder het onvoldoende (controleerbaar) naleven van de Europese aanbestedingsregels) en het onvoldoende naleven van de geldende wet- en regelgeving op het gebied van informatiebeveiliging. In beide gevallen bevelen wij onder andere een betere borging van het toezicht door de controllers van de Directoraten-Generaal en/of FEZ op deze processen aan.

Naast bovengenoemde onvolkomenheden vragen wij nog aandacht voor het gebruik van de Beleidwijzer, de departementsbrede invoering van het informatievoorzieningssysteem E-Doc en de totstandkoming van het departementaal jaarverslag.



### *Gebruik Beleidwijzer*

28

Het Ministerie van OCW ontwikkelt beleid en wijzigt bestaand beleid volgens de -intern verplichte- Beleidwijzer. De Beleidwijzer is een beschrijving van minimumeisen waaraan (nieuw) beleid en wet- en regelgeving moeten voldoen. Onderdeel van de Beleidwijzer is de Startnota, een nota ter besluitvorming waarin tien vragen worden gesteld die de besluitvorming moeten vereenvoudigen. Verder moeten concepten van wet- en regelgeving door uitvoerders en toezichthouders worden getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (de uitvoeringstoets).

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW* (Algemene Rekenkamer, 2009) constateerden wij dat de instrumenten die het ministerie kan hanteren om eenheid van beleid te krijgen, zoals de Beleidwijzer, in de praktijk niet altijd worden ingezet met als risico dat wet- en regelgeving niet goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Uit ons onderzoek in 2009 blijkt hierin geen verandering opgetreden te zijn. Wij concluderen dat het ministerie bij het voorbereiden van regelgeving nog onvoldoende lering trekt uit het verleden.

In de helft van de door ons onderzochte gevallen van wetgeving en besluiten is, in afwijking van de interne regels van de Beleidwijzer, geen Startnota geschreven. Bij de onderzochte 'overige regelgeving' ontbrak ook in de helft van de gevallen een Startnota. Dat is, gezien de Beleidwijzer, voor 'overige regelgeving' wel toegestaan mits dat beargumenteerd wordt. Deze argumentatie is niet schriftelijk vastgelegd en daardoor niet controleerbaar.

Er is onvoldoende toezicht op de beslissing om de Startnota al dan niet op te stellen. Deze beslissing wordt namelijk niet voorgelegd aan een deskundige. Dit geldt ook voor de uitvoeringstoets die in een kwart van de onderzochte gevallen niet was uitgevoerd.

Wij onderschrijven de conclusie uit de tweede evaluatie van de Beleidwijzer dat door toepassing van de Beleidwijzer de gewenste reflectie kan ontstaan waarvoor in het beleidsproces vaak de tijd ontbreekt. Wij hechten daarom veel belang aan een strikte toepassing van het instrument Beleidwijzer.

Uit ons onderzoek blijkt dat er in een aantal gevallen nieuw beleid c.q. nieuwe regelgeving is ontstaan zonder dat deze is getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Hierdoor loopt het ministerie de volgende risico's:



- Het nieuwe beleid c.q. de nieuwe regelgeving is onvoldoende uitvoerbaar en/of handhaafbaar.
- De risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van nieuw beleid c.q. nieuwe regelgeving worden in opzet onvoldoende beperkt.
- Het nieuwe beleid c.q. de nieuwe regelgeving draagt niet bij aan de vermindering van de administratieve lastendruk zowel intern als extern.

29

In de bedrijfsvoeringsparagraaf geeft de minister van OCW het volgende aan "Begin 2010 zal OCW een verbeterde versie van de Beleidwijzer en de Startnota vaststellen. De voorbereidingen daarvoor vonden plaats in de laatste maanden van 2009. De aanpassingen houden onder meer verband met het Uniform subsidiekader, de nieuwe Aandachtspuntenlijst van de Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets en de nieuwe werkwijze met betrekking tot administratieve lasten".

Wij bevelen de minister van OCW aan om bij de verbeterde versie van de Beleidwijzer en Startnota:

- de toepassing van de Beleidwijzer en Startnota wederom bij de directies onder de aandacht te brengen;
- het toezicht op de correcte toepassing van de Beleidwijzer te borgen in de organisatie.

#### *Departementsbrede invoering digitaal informatievoorzieningssysteem E-Doc*

Het Ministerie van OCW is eind 2008 gestart met de fasegewijze uitrol van het digitale informatievoorzieningssysteem E-Doc. De uitrolfase van dit systeem was in 2009 in volle gang en zal nog tot in 2011 duren. Het doel van de implementatie van E-Doc is een gestructureerde basis te leggen voor de digitalisering van de documenthuishouding. Op deze basis zal in latere jaren worden voortgebouwd aan het digitaliseren van de werkstroom (digitaal autoriseren), digitaal samenwerken en het ontsluiten van documenten via intranet en internet.

Wij constateren op basis van ons onderzoek naar het subsidiebeheer van de cultuurdirecties dat:

- de subsidiedossiers met betrekking tot de subsidieverleningen (niet van de cultuurnota) die wij voor ons onderzoek nodig hadden niet direct voorhanden waren. De papieren dossiers waren niet meer volledig traceerbaar;
- het de directies veel tijd kostte om de opgevraagde subsidiedossiers aan te leveren;





- de dossiers vaak onvolledig werden aangeleverd omdat niet alle documenten gescand waren of op de juiste plaats in E-Doc waren opgenomen;
  - de documenten niet op een eenduidige wijze gescand waren.
- Uiteindelijk hebben wij wel alle benodigde documenten ontvangen.

30

Wij constateren dat dit niet alleen de cultuurdirecties, maar ook de Algemene Rekenkamer veel tijd heeft gekost. E-Doc wordt departementsbreed uitgerold zodat het aannemelijk is dat bovengenoemde problemen ook bij de andere directies voorkomen.

Wij vinden het van groot belang dat dossiers te allen tijde volledig en snel toegankelijk zijn, niet alleen vanuit controleoogpunt maar juist voor de eigen projectbeheersing. Door de keuze bij de implementatie van E-Doc om de beleidsmedewerkers voorsnog geen kijkfunctie in dit systeem te geven, zijn zij (als dossiereigenaar) niet of nauwelijks in staat geweest om de juistheid en volledigheid van de elektronische dossiervorming te controleren en toezicht te houden op een eenduidige manier van het scannen van de documenten. Hierdoor loopt het ministerie het risico van fouten in de bedrijfsvoering.

#### Informatievoorzieningssysteem E-Doc

De minister van OCW gaat in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag 2009 in op de problemen rond E-Doc: "In 2009 is een implementatiestrategie ontwikkeld voor de verdere uitrol van het systeem E-Doc in 2010 en 2011. Dit gaat niet zonder slag of stoot. Het vergt een grote organisatieverandering om het digitaal werken succesvol in de organisatie te implementeren en de overgang van fysieke naar elektronische dossiervorming te bewerkstelligen. 2009 was in dit opzicht een tussenperiode. De ervaringen die zijn opgedaan tijdens twee pilots vormden belangrijke input voor verdere implementatie."

Bron: bedrijfsvoeringsparagraaf Jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW

In ons rapport *Informatiehuishouding van het Rijk Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie* (Algemene Rekenkamer, 2010) gaan wij in op vergelijkbare problemen rond digitaliseren en willen wij helpen antwoorden te vinden op het taaie vraagstuk van de duurzame informatiehuishouding van het Rijk. Kern van het vraagstuk is dat bij creatie van digitale informatie al *van meet af aan* alle functies geborgd (ordelijk, raadpleegbaar, toegankelijk, authentiek) moeten zijn voor recht- en bewijszoekenden, bedrijfsproces, institutioneel geheugen, verantwoording en cultureel erfgoed. Bij papieren informatiedragers kan dit (deels) *volgtijdelijk*.



Wij bevelen het Ministerie van OCW aan om bij de verdere implementatie van E-Doc:

31

- de toegankelijkheid van de dossiers te waarborgen;
- toe te zien op het juist en volledig opnemen van de (elektronische) documenten in E-Doc;
- de medewerkers goed op te leiden om te komen tot een eenduidige werkwijze.

Ten slotte wijzen wij het ministerie op het grote belang van de kijkfunctie voor beleidsmedewerkers. Zonder kijkfunctie in E-Doc kunnen beleidsmedewerkers, als dossiereigenaren, nauwelijks of geen verantwoordelijkheid nemen voor de inhoud van hun dossiers.

De Algemene Rekenkamer zal de verdere uitrol van E-Doc op het departement met belangstelling blijven volgen.

#### *Totstandkoming departementaal jaarverslag*

In de versie van het departementaal jaarverslag die wij op 15 maart 2010 hebben ontvangen, hebben wij een aantal administratieve onjuistheden geconstateerd. Het betrof aansluitingen tussen verschillende overzichten, telfouten en de post Voorschotten op de saldibalans. Zo was bij de afrekening van de Cultuurnota 2005-2008 een bedrag van bijna € 1,9 miljard aan subsidievaststellingen nog niet in mindering gebracht van de voorschottenstand. Verder ontbraken bij sommige onderdelen de door de RBV voorgeschreven toelichtingen. Inmiddels heeft de directie FEZ correcties in het jaarverslag en de saldibalans aangebracht. Hoewel het hier vooral gaat om een juiste weergave van de cijfers en de standen en er geen nadelige financiële consequenties uit kunnen ontstaan, vragen wij toch aandacht voor een zorgvuldige totstandkoming van het departementale jaarverslag.

### **3.4 Managementcontrolsysteem**

Een managementcontrolsysteem (MCS) is een organisatorische voorziening die tot doel heeft te waarborgen dat een organisatie op beheerste wijze en goed bestuurd haar taken uitvoert en doelen realiseert, en zich daarover ook kan verantwoorden. Een goed MCS vormt dus een waarborg voor een goede bedrijfsvoering. In *Rijk verantwoord 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009b) hebben wij toegezegd om in 2009 het instrument MCS in samenspraak met de ministeries verder uit te werken.



Dit hebben wij gedaan in expertmeetings die wij in maart 2010 hebben gehouden. Wij zullen het verslag hiervan omstreeks Verantwoordingsdag op onze website ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)) plaatsen.

32

Van drie onderwerpen signaleren wij al enkele jaren dat zij bijzondere aandacht vragen. Dat zijn de sturing van grote ICT-projecten, de naleving van de Europese aanbestedingsregels, de realisatie van de taakstellingen en de inhuur van externen. Voor deze onderwerpen zijn wij dit jaar rijksbreed nagegaan in hoeverre het departementale MCS een goede beheersing ervan ondersteunt.

### 3.4.1 ICT

'ICT in control' is een belangrijk onderdeel van het MCS van een ministerie. Onder ICT in control vallen de volgende twee onderwerpen:

- de inrichting van de functie van Chief Information Officer (CIO);
- de rapportage over grote ICT-projecten.

In 2008 heeft het kabinet besloten dat alle ministeries in het tweede kwartaal van 2009 de CIO-functie zouden invullen. In haar brief van 12 december 2008 (BZK, 2008) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer geïnformeerd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze rol. Inmiddels is bij alle ministeries de CIO-functie ook inderdaad ingevuld.

De minister van BZK wil met de ingezette acties (zoals de aanstelling van CIO's op alle departementen en de introductie van uniforme rapportages aan de Tweede Kamer over grote ICT-projecten) de uitvoering en de besturing van grote ICT-projecten verbeteren.

De CIO-rol binnen het Ministerie van OCW wordt vervuld door de SG. De taken op het gebied van de bedrijfsvoering zijn gedelegeerd aan de pSG. Het ministerie spreekt daarom van een CIO Beleid (SG) en een CIO Bedrijfsvoering (pSG). De inrichting van deze I-functie richt zich niet alleen op de bedrijfsvoering, maar ook op alle ICT-toepassingen, dus ook die in het primair proces. Projecten met een grote ICT component worden niet opgestart zonder dat de CIO daarover een oordeel heeft gegeven.

Bij elk ministerie hebben wij een groot ICT-project geselecteerd en zijn wij nagegaan hoe daarover in de uniforme rapportages over ICT-projecten aan de Tweede Kamer is gerapporteerd.

In een brief van 29 april 2009 heeft het Ministerie van OCW het ICT-project 'Invoering van het persoonsgebonden nummer in het primair onderwijs' (PGNPO) aan de minister van BZK gemeld. In 2008 is dat het



enige project dat voldoet aan de rapportagecriteria die zijn opgesteld door het Ministerie van BZK. Het project is gestart in 2005 met een geplande einddatum op eind 2008. Het project heeft inmiddels een vertraging van meer dan een jaar opgelopen. Door de vertraging zijn de kosten voor het project opgelopen van € 57,2 miljoen naar € 62 miljoen (OCW, 2009).

33

Het project PGNPO is gestart voordat het interdepartementale rapportagemodel was vastgesteld. Hierdoor zijn niet dezelfde criteria gehanteerd die door het Ministerie van BZK zijn voorgeschreven. Dit houdt in dat onder meer de kosten voor het project niet exact te herleiden zijn naar de gevraagde posten in het rapportagemodel. Voor projecten die al bestonden voordat de criteria en het rapportagemodel waren vastgesteld, geldt dat getracht wordt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de criteria van het rapportagemodel (BZK, 2008). Daarnaast voldoet de onderbouwing van de rapportage van het project PGNPO op de volgende onderdelen niet aan de door het Ministerie van BZK gestelde criteria:

- de gehanteerde projectfasering wijkt af van de door het Ministerie van BZK voorgeschreven projectfasering;
- het projectplan voldoet niet aan de voorgeschreven criteria. De criteria zijn wel uitgewerkt in andere plannen aansluitend aan het projectplan;
- reviews op het project zijn weliswaar uitgevoerd, maar niet op de door het Ministerie van BZK voorgeschreven momenten. Bovendien betroffen ze soms andere toetspunten dan het Ministerie van BZK heeft aangegeven. Deze afwijkingen zijn echter wel toegelicht, conform de voorwaarden van het Ministerie van BZK.

Het project 'Wijziging studiefinancieringsystemen IB-Groep' (begin 2009 beëindigd) is sinds 2009 niet meer in de rapportage opgenomen, aangezien de IB-Groep een zbo was. Zbo's vielen in 2008 namelijk buiten de rapportageplicht aan het Ministerie van BZK. Door het samengaan van de IB-Groep met CFI in het agentschap DUO zullen met ingang van 2010 de grote ICT-projecten van DUO wel opgenomen worden.

In het rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid* (Algemene Rekenkamer, 2007) bevelen wij aan portefeuillebeheer in te richten. Binnen het Ministerie van OCW wordt dit gedaan. Daarmee worden een betere prioritering en beheersing van ICT-projecten in relatie tot de departementale informatiestrategie mogelijk en worden de mogelijkheden voor transparantie vergroot.



### **3.4.2 EU-aanbestedingen**

34

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU, ongeacht hun nationaliteit, kunnen meedingen naar overheidsopdrachten binnen de EU. Daarnaast bevorderen deze regels de transparantie en integriteit van het overheidshandelen. Wij moeten echter al vele jaren constateren dat deze regels geregeld worden overtreden. Wij zien de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving als een belangrijk aandachtspunt voor een MCS van een ministerie. Wij verwijzen voor de bevindingen over de naleving van de Europese aanbestedingsregels naar § 3.1.1.

### **3.4.3 Taakstelling**

In de nota *Vernieuwing Rijksdienst van september 2007* (Kabinet, 2007) heeft het kabinet een taakstelling voor de rijksdienst vastgelegd. Die taakstelling is een bezuiniging van € 630 miljoen, verdeeld over de ministeries en over 35 zbo's, wat neerkomt op circa 11.000 fte's. Daarbij komt nog een taakstelling van ongeveer 1.800 fte's bij de zogenoemde tariefgefinancierde diensten, dat wil zeggen diensten van agentschappen en zbo's die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. In totaal is de afslanking voor het Rijk dus vastgesteld op ongeveer 12.800 fte's in de periode 2008-2011. Als peildatum voor de afslanking is aangehouden de feitelijke bezetting in fte's op 31 december 2006: totaal 175.000 fte's waarvan 120.000 fte's bij het Rijk en 55.000 fte's bij zbo's. De taakstelling is verdeeld over 2008 (1/8 deel), 2009 (1/8 deel), 2010 (1/4 deel) en 2011 (1/2 deel). Bij de taakstelling is rekening gehouden met de verschillende onderdelen van de ministeries, namelijk beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. Beleid moet met ongeveer 20% verminderen, ondersteuning met ongeveer 25%, inspectie met ongeveer 20% en uitvoering met ongeveer 5 à 10%.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling op hun eigen ministeries. Ieder ministerie heeft voor zichzelf en voor de zbo's die onder het ministerie ressorteren een plan van aanpak opgesteld waarin staat hoe de taakstelling zal worden ingevuld conform de aangegeven fasering en binnen de kaders die daarbij zijn gesteld in termen van geld en functies.

De inhuur van derden mag niet stijgen om de weggevallen fte's van de taakstelling Vernieuwing Rijksdienst te compenseren. Cijfers over de inhuur van externen zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportages



over de Vernieuwing Rijksdienst. Wel rapporteren de ministeries sinds 2007 in hun departementale jaarverslag over hun externe inhuur.

35

#### *Uitvoering taakstelling*

De vraag is hoe per ministerie de voorgenomen taakstelling wordt uitgevoerd. Is het management op dit terrein in control? Om antwoorden op deze vragen te krijgen hebben wij het plan van aanpak van het Ministerie van OCW nader bekeken. Wij hebben onderzocht hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe het ministerie de voortgang hiervan bewaakt.

Het plan van aanpak dateert van 14 juni 2007 en is nog steeds van kracht. Wel zijn er door intensiveringen en het verplaatsen van organisatieonderdelen enkele aanpassingen gedaan. Voor de bij het Ministerie van OCW behorende aangeslagen zbo's zal het ministerie de personeelsreducties zo nauwkeurig mogelijk volgen. Het plan is duidelijk, overzichtelijk en uitvoerbaar.

Het plan wordt grotendeels conform het voorgeschreven tijdschema uitgevoerd. Wel streeft het Ministerie van OCW ernaar om al op 1 januari 2011 aan de opgelegde taakstellingseisen te hebben voldaan, aangezien met ingang van die datum het volledige apparaatskostenbudget al gekort is. Eind 2009 liep het Ministerie van OCW voor op het schema: het kerndepartement met circa 80 fte en de zbo's met circa 700 fte.

De voortgang van het plan, ook wat betreft de verdeling over de verschillende categorieën beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering, wordt bijgehouden door de directie Concernondersteuning (CO). Voor de categorie 'ondersteuning' is bij het Ministerie van OCW een taakstelling van 30% opgelegd en voor uitvoering 10%. De directies voeren het plan uit in overleg met adviseurs van de directie CO. De controle van de uitvoering van het plan wordt gedaan door de afdeling Control Bedrijfsvoering van de directie CO. Deze controle vindt plaats op twee niveaus. De dagelijkse controle op de cijfers wordt gedaan door de afdeling control bedrijfsvoering. Gekeken wordt naar de totale voortgang in fte en de toerekening aan de categorieën. De afdeling concerncontrol van FEZ controleert de voortgang en uitvoering van de taakstelling op hoofdlijnen.

#### *Inhuur externen*

In 2009 is bepaald dat de uitgaven voor externe inhuur van de rijksoverheid per jaar niet meer mogen bedragen dan 13% van de totale personele kosten. Hogere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd. Iedere minister rapporteert aan de Tweede Kamer over de hoogte van de uitgaven voor externe inhuur in een bijlage bij het jaarverslag.



Wij zijn voor de verantwoording over 2009 nagegaan of de informatie die de minister van OCW heeft opgenomen in de bijlage grote verschillen bevat ten opzichte van de informatie uit de jaarverslagen 2007 en 2008 en hoe de minister deze verschillen toelicht.

36

Het percentage externe inhuur bedraagt in 2009 12,4% en is gestegen met ruim 20% ten opzichte van 2007 en met bijna 23% ten opzichte van 2008. Oorzaken van de stijgingen zijn:

- Het opnemen van de uitgaven aan programmagelden. Dat was in eerdere jaren abusievelijk niet gedaan.
- De kosten gemaakt in verband met de samenvoeging van de IB-Groep en CFI tot DUO.
- Het uitvoeren van projecten vanuit de tweede en derde geldstroom bij ICN, RCE en NA.

De stijging van de kosten voor uitzendkrachten in 2009 vergeleken met 2008 kan worden verklaard doordat de inhuur van uitzendkrachten door CFI in 2008 nog was verantwoord als 'overige inhuur', wat niet is toegestaan en in 2009 is gecorrigeerd.

De bijlage is door de auditdienst gecontroleerd. Daarnaast heeft de auditdienst er een themaonderzoek aan gewijd omdat de overzichten 'inhuur externen' opgenomen in de jaarverslagen 2007 en 2008 niet ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand waren gekomen. In 2009 is uitvoering gegeven aan een plan van aanpak om te komen tot een correcte verantwoording. In aanvulling op deze acties was eind 2009 nog een aantal (interne) mutaties noodzakelijk om tot een juiste rubricering van de uitgaven te komen.

### **3.5 Single information single audit**

Het kabinetsbeleid is gericht op het verminderen van de administratieve lasten voor de overheid, zowel op rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau. Een van de middelen die het kabinet daarvoor inzet is het principe 'single information single audit'. Sisa houdt in dat provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering die zij vanuit het Rijk ontvangen, afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen deel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.



#### Specifieke uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet

In artikel 15a lid 1 van de Financiële-verhoudingswet wordt het instrument 'specifieke uitkering' als volgt omschreven: "Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering."

Met andere woorden: specifieke uitkeringen zijn bestemd voor specifieke doelen die door gemeenten of provincies moeten worden gerealiseerd. Omdat er veel administratieve lasten zijn gemoeid met deze uitkeringen, wil het kabinet ze drastisch in aantal reduceren. Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008 is er een nieuwe optie binnen de categorie van specifieke uitkeringen bijgekomen: de verzameluitkering. Hierin worden afzonderlijke specifieke uitkeringen gebundeld tot één uitkering per beleidsthema. Daarnaast kunnen op grond van de wetwijziging specifieke uitkeringen worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Voor zover de specifieke uitkeringen gehandhaafd blijven, wil het kabinet 'sisa' inzetten om de lastendruk te verminderen.

Het sisa-principe wordt toegepast 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 worden voorzien van informatie over specifieke uitkeringen.

#### *Ontwikkeling specifieke uitkeringen*

Volgens het Onderhoudsrapport Specifieke uitkeringen (OSU) 2009 dat op 27 april 2009 door de minister van BZK aan de Tweede Kamer is gestuurd, bedroeg het totaal aantal specifieke uitkeringen van het Rijk 109 (Ministerie van BZK, 2009<sup>3</sup>). Het Ministerie van OCW had in 2009 veertien specifieke uitkeringen. Hiervan werden 4 uitkeringen gefinancierd met geld uit het Fonds economische structuurversterking (FES). De bedoeling is dat met de wijziging van de FES-wet deze specifieke uitkeringen weer verdwijnen en via het gemeente- en provinciefonds worden uitgekeerd. Het aantal verwachte uitkeringen in 2010 is in totaal 5, waarvan 2 met FES gelden worden gefinancierd. Het aantal specifieke uitkeringen loopt dus terug in de komende jaren.

Het Ministerie van OCW past de verzameluitkering niet toe. In 2009 zijn geen specifieke uitkeringen omgezet in decentralisatie-uitkeringen.

<sup>3</sup> Ministerie van BZK (2009), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2009. Brief aan de Tweede Kamer over Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 31 700 B, nr. 15. Den Haag: Sdu.





In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van OCW* (Algemene Rekenkamer, 2009) constateerden wij dat het Ministerie van OCW nog geen volledig beeld had van het aantal specifieke uitkeringen. Zo bleek dat naast de bekende 14 specifieke uitkeringen er nog 35 specifieke uitkeringen waren 'gevonden'. Dit had te maken met een verschil van mening of bepaalde regelingen binnen de onderwijs-bekostiging van openbaar onderwijs en cultuurbekostiging nu wel of niet als specifieke uitkering aangemerkt moesten worden.

38

In 2009 heeft het Ministerie van OCW nader overleg gevoerd met het Ministerie van BZK. Daarbij is op ambtelijk niveau de afspraak gemaakt om cultuuruitkeringen die worden verstrekt via de cultuurfondsen en regelingen ten aanzien van onderwijsbekostiging te behandelen als subsidie. Deze vallen dan niet onder het begrip specifieke uitkering, zoals opgenomen in artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet. Het Ministerie van BZK heeft tevens toegezegd om in het voorjaar 2010 meer duidelijkheid te geven over onder meer de uitleg van definities en de gevolgen daarvan voor de verantwoording. Dit zal in samenwerking met het Ministerie van Financiën en de stuurgroep specifieke uitkeringen gebeuren.

Dit leidt ertoe dat het financieel belang van de specifieke uitkeringen aanzienlijk lager is dan in het OSU 2009 is aangegeven. Volgens de opgave van het Ministerie van OCW bedroegen de verplichtingen in 2009 € 134,7 miljoen en de uitgaven € 133,1 miljoen.

#### *Toepassing sisa*

Provincies en gemeenten dienden zich in 2008 via de sisa-bijlage te verantwoorden over tien specifieke uitkeringen. Er zijn bij het Ministerie van OCW geen specifieke uitkeringen die niet via sisa zijn verantwoord.

### **3.6 Fonds Economische Structuurversterking**

De ministerraad besluit of projecten binnen de FES-wet vallen en stelt de toekenning van de bijdragen uit het FES aan de departementen vast. De FES-beheerders ontvangen ieder jaar in januari verrekenstukken en in mei financiële verantwoordingen FES van de betrokken departementen. Deze stukken gaan over de projectuitgaven in het jaar daarvoor.

In 2009 heeft de auditdienst van het Ministerie van OCW veel aandacht besteed aan de controle van het FES voor de mededeling bij het verrekenstuk met het Ministerie van Economische Zaken en het assurance-rapport bij de financiële verantwoordingen FES. Bij de controle



van de auditdienst zijn de toezeggingsbrieven van de minister van Economische Zaken het uitgangspunt. De diepgang en reikwijdte van de audit worden verder bepaald door het FES-controleprotocol. Op basis van ons onderzoek bij het Ministerie van OCW concluderen wij dat de auditdienst volgens het controleprotocol en met voldoende diepgang controleert.

39

De FES-waardigheid van de uitgaven bij meerjarige projecten kan pas volledig worden vastgesteld na afloop van het project. In de toelichting bij de financiële verantwoordingen FES van het Ministerie van OCW wordt er bij doorlopende projecten op gewezen dat nog geen uitsluitsel gegeven kan worden of in het betrokken jaar aan de FES-voorwaarden is voldaan. In het assurance-rapport bij de financiële verantwoording verwijst de auditdienst naar deze passage via een toelichtende paragraaf. In feite wordt er dan geen zekerheid gegeven over de FES-waardigheid van alle uitgaven. Als een project is afgesloten wordt alsnog assurance gegeven over het betreffende project.

Wij bevelen aan dat in de assurance-rapporten van de auditdienst van het Ministerie van OCW duidelijk wordt verwezen naar de passage in de financiële verantwoording waarin is aangegeven dat in sommige gevallen nog geen zekerheid kan worden gegeven over de FES-waardigheid van alle uitgaven.

### **3.7 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag 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, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.



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

40

- 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 om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

#### Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Wel merken wij op dat het Ministerie van OCW, in overleg met het Ministerie van Financiën, afwijkt van de voorgeschreven indeling van de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Volgens de RBV bestaat de bedrijfsvoeringsparagraaf uit vier verplichte onderdelen: rechtmatigheid, totstandkoming beleidsinformatie, financieel beheer en materieelbeheer en overige aspecten van de bedrijfsvoering. Alle onderdelen dienen op een duidelijk identificeerbare wijze te worden opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Dat is niet gebeurd.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de inhoud van de bedrijfsvoeringsparagraaf echter wel moet aansluiten bij de voorgeschreven onderdelen. Met uitzondering van de onderdelen rechtmatigheid, financieel beheer en overige aspecten van de bedrijfsvoering worden de voorgeschreven onderdelen inhoudelijk niet of onvoldoende beschreven. Er wordt wel aandacht besteed aan elementen van de totstandkoming van de beleidsinformatie, maar de totstandkoming van de beleidsinformatie voor het Jaarverslag 2009 wordt niet beschreven. Het materieelbeheer wordt evenmin beschreven.

Wij constateren dat de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf uitgebreid verantwoording aflegt over de bedrijfsprocessen binnen het Ministerie van OCW. De minister doet in deze paragraaf een mededeling over de bedrijfsvoering.



#### Mededeling over de bedrijfsvoering

"Ik verklaar dat de onder mijn verantwoording aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten en de daarbij horende standen in de jaarrekening met redelijke zekerheid conform Europese regelgeving, Nederlandse wetten, AmvB's en ministeriële regelingen tot stand zijn gekomen.

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 voldoende mate heeft beheerst. De volgende processen vragen echter nog extra aandacht:

1. beheersing bekostigingsproces
2. ov-chipkaart."

Bron: Jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW

Wij waarderen de transparantie die de minister op deze wijze biedt.



## 4 Financiële informatie

42

Wij hebben de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of hij daarover in het jaarverslag goede verantwoording heeft afgelegd.

### 4.1 Oordeel over de financiële informatie

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 baten-lastendiensten 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 2009 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, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden blijft onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.



Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 1.264,3 miljoen, respectievelijk € 60,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen. De verplichtingen worden op dertien artikelen overschreden. De grootste overschrijdingen betreffen artikel 3 Voortgezet onderwijs (€ 426,3 miljoen), artikel 6 Hoger beroepsonderwijs (€ 177,3 miljoen) en artikel 14 Cultuur (€ 331,7 miljoen). Bij de uitgaven gaat het om 7 artikelen waarvan de grootste overschrijding zich voordoet op artikel 24 Kinderopvang (€ 48,0 miljoen). Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

43

In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.

#### *Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*

Deelnemers aan het middelbaar beroepsonderwijs hebben recht op voldoende onderwijs om de kwalificaties te behalen waar zij naar streven. Om deze reden geldt in de sector Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE), op basis van de Wet Educatie Beroepsonderwijs, een 850-urennorm waaraan instellingen in de BVE-sector voor elk studiejaar c.q. leerjaar van een voltijd middelbare beroepsopleiding moeten voldoen. Naleving van de 850-urennorm is een voorwaarde voor onderwijsinstellingen om middelen van het ministerie te ontvangen. Voldoen instellingen niet aan deze norm, dan vervalt hun recht op bekostiging en moeten zij de eerder toegekende middelen terugbetalen.

In 2009 heeft de Inspectie van het Onderwijs een representatief onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de 850-urennorm. Uit het onderzoek blijkt dat 10% van de opleidingen onvoldoende onderwijstijd heeft geprogrammeerd. Bij de instellingen waarvan bekend is dat zij te weinig onderwijsuren hebben geprogrammeerd, worden de eerder toegekende middelen teruggevorderd. Omdat een representatief onderzoek is uitgevoerd, is het mogelijk om ook het totale bedrag aan terug te vorderen middelen te bepalen. Dit bedrag betreft € 90,5 mln.

In 2006 heeft de auditdienst aangegeven hoe met deze terug te vorderen middelen om te gaan. Het principe van die handelwijze was dat de minister alles in het werk zou stellen om de tekortkomingen zo spoedig mogelijk weg te nemen. De auditdienst zou de tekortkomingen dan niet als onrechtmatige betalingen opnemen, maar als onvolkomenheid in het financieel beheer.

Inmiddels is het 2010. Rond de zomer vindt een evaluatie van de 850-urennorm plaats. Indien op basis van deze evaluatie besloten zal worden om de wetgeving aan te passen duurt het nog ten minste twee



jaar voor er gewijzigde wetgeving is. Vanwege het langdurige bestaan van deze onvolkomenheid hebben wij besloten het bedrag als onrechtmatige betaling op te nemen.

44

#### *Naleving Europese aanbestedingsregels*

Wij zijn nagegaan in hoeverre het ministerie de Europese aanbestedingsregels naleeft. Wij hebben vastgesteld dat bij het Ministerie van OCW in twee gevallen met een totaalbedrag van € 1,47 miljoen deze regels niet zijn nageleefd en dat voor drie gevallen met een totaalbedrag van € 0,66 miljoen er geen zekerheid bestaat over de juiste naleving van de Europese aanbestedingsregels.

De eerste twee gevallen betreffen een adviesdienst waarbij geen gebruik is gemaakt van de bestaande raamovereenkomst (apparaatskosten) resp. een verlenging van een dienstverleningscontract die niet in overeenstemming is met de Europese aanbestedingsregels (programmagelden). In de overige gevallen betreft het personeelsadviesdiensten, inhuur van ondersteuning en de aanschaf van boeken (alle drie apparaatskosten). In deze gevallen is geen duidelijkheid verkregen over de juistheid van de gehanteerde ramingmethode respectievelijk is niet duidelijk geworden of het om een 2b-dienst gaat (waarbij met een eenvoudiger aanbestedingsprocedure kan worden volstaan) of is niet vastgesteld of terecht geen gebruik is gemaakt van de bestaande raamovereenkomst.

## **4.2 Oordeel over 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 2009 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 en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2009 heeft het Ministerie van OCW voor een bedrag van € 3,3 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend.

Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

Wel merken wij op dat de toelichting op de post extracomptabele vorderingen ontbreekt. Volgens de RBV dient voor het inzicht in de ouderdom van de vorderingen een nader onderscheid te worden gemaakt naar de mate van liquiditeit/opeisbaarheid van de vorderingen en wel in direct opeisbare vorderingen, op termijn opeisbare vorderingen en geconditioneerde vorderingen. In de toelichting bij de departementale saldibalans van OCW hebben wij dit onderscheid niet aangetroffen.

In de bijlagen van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW staat een overzicht van *alle* fouten en onzekerheden.





## Gebruikte afkortingen

46

AAL	Audit Actielijst
BEK	Bekostigingsunit
BOA	Directie Bestuursondersteuning en Advies
BOL	Beroepsopleidende Leerweg
BVA	Informatiebeveiligingsambtenaar
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CIO	Chief Information Officer
CO	(Directie) Concernondersteuning
CRIS	Contractenregistratiesysteem
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DCE	Directie Cultureel Erfgoed
DG	directeur-generaal
DK	Directie Kunsten
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds economische structuurversterking
FEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
FVW	Financiële-verhoudingswet
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MCS	Managementcontrolsysteem
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OAB	(Regeling) onderwijsachterstandenbeleid
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RBV	Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2010
RMC	(Regeling) regionale meld- en coördinatiecentra
RWT	rechtspersoon met een wettelijke taak
Sisa	single information single audit
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VIR 2007	Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan



Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. **47**



## Literatuur

48

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2009). *Rapport bij het jaarverslag 2008 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Rijk verantwoord 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Informatiehuishouding van het Rijk Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 307, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK (2007). *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008; Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31201, nr. 3H. Den Haag: Sdu.

BZK (2008). *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake Informatie- en communicatietechnologie (ICT)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 26 643, nr. 135. Den Haag: Sdu.

BZK (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2009. Brief aan de Tweede Kamer over Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 31 700 B, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Financiën (2003) *Baseline financieel en materieel beheer*. Den Haag, Van Deventer.

Financiën (2008) *Code contractprocesbeheer*. Den Haag.

Kabinet (2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008 31 201, nr. 3h. Den Haag: Sdu.

OCW (2009) *Brief inzake Rapportage grote ICT-projecten*, brief van 29 april 2009, 120590.