
Vergaderjaar 2011–2012

33 240 VIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap 2011**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2011 VAN HET MINISTERIE
VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (VIII)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2012

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2012 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

ONS ONDERZOEK

De ministers verantwoordden zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten inzicht geven in de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd en zekerheid geven over de vraag of het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. De Algemene Rekenkamer heeft de *beleidsinformatie* in de jaarverslagen onderzocht en is nagegaan of de *bedrijfsvoering* van de ministeries en de *financiële informatie* in de jaarverslagen voldoen aan de eisen.

Dit rapport bevat de belangrijkste uitkomsten en onze oordelen voor het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Op onze website www.rekenkamer.nl staat het achtergronddocument bij dit rapport en de volledige reactie van de minister van OCW (van 26 april 2012).

In onderstaand overzicht zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en het aantal fte's van het ministerie opgenomen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in cijfers	2010	2011
Verplichtingen (€ miljoen)	37 368,9	34 395,7
Uitgaven (€ miljoen)	37 172,7	33 964,3
Ontvangsten (€miljoen)	2 550,9	1 191,0
Fte's	4 014	3 869

BELEIDSINFORMATIE

In het jaarverslag verantwoordt een minister zich over de kosten van beleidsprestaties en de daarmee bereikte resultaten. Bij twee artikelen hebben wij onderzocht in hoeverre dat is geslaagd: «Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie» (artikel 4) en «Media» (artikel 15). In het bijzonder hebben wij gekeken naar de beschikbaarheid van relevante informatie en de kwaliteit daarvan.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Van artikel 4 «Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie» hebben wij de volgende doelstellingen onderzocht:

- Deelnemers volgen beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in voldoende toegeruste instellingen (€ 2,98 miljard).
- Deelnemers kunnen zonder drempels beroepsonderwijs en volwasseneneducatie volgen dat het best past bij hun talenten en specifieke behoeften (€ 188,4 miljoen).

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?

Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- de instrumenten die de minister heeft ingezet om ervoor te zorgen dat instellingen «voldoende toegerust» zijn;
- het aandeel «voldoende toegeruste instellingen» en het aantal of aandeel deelnemers aan deze instellingen;
- welke drempels er zijn voor (potentiële) deelnemers aan beroepsonderwijs en volwasseneneducatie;
- welke instrumenten de minister heeft ingezet om ervoor te zorgen dat deze drempels worden weggenomen;
- of er, dankzij het beleid van de minister, minder drempels bestaan;
- welke instrumenten de minister heeft ingezet om ervoor te zorgen dat deelnemers beroepsonderwijs en volwasseneneducatie volgen dat het best past bij hun talenten en specifieke behoeften;
- het aandeel deelnemers dat beroepsonderwijs en volwasseneneducatie heeft gevolgd dat het best past bij hun talenten en specifieke behoeften;
- de begrote en bestede gelden waarmee de minister instrumenten heeft gefinancierd en een toelichting op eventuele verschillen tussen begroting en realisatie.

Onduidelijkheid over maatwerk en wegnemen drempels bij beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Uit het jaarverslag blijkt dat de minister van OCW inzet op het wegnemen van drempels voor het volgen van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie om ervoor te zorgen dat deelnemers onderwijs volgen dat bij hen past. Het blijft echter onduidelijk welke drempels de minister precies wil wegnemen en of dat is gelukt met de € 188,4 miljoen die zij daaraan heeft uitgegeven. Wij bevelen de minister aan om ervoor te zorgen dat daar informatie over beschikbaar komt.

Het jaarverslag bevat informatie over de deelname aan beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, maar over hoeveel deelnemers beroepsonderwijs volgen «dat het best bij hen past» geeft de minister geen informatie. Wel vermeldt zij het percentage deelnemers dat tevreden is over de begeleiding bij de studie.

In het jaarverslag verantwoordt de minister zich tevens over de begrote en bestede gelden waarmee de minister instrumenten heeft gefinancierd.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Informatie over welke instrumenten de minister heeft ingezet om ervoor te zorgen dat deelnemers beroepsonderwijs en volwasseneneducatie volgen op «voldoende toegeruste» instellingen.	Dit is relevante informatie over wat de minister met het uitgegeven geld heeft gedaan.
Informatie over de kwaliteit van dit onderwijs, bijvoorbeeld het percentage opleidingen met voldoende examenkwaliteit (63%) en het percentage opleidingen dat onderwijs geeft volgens de richtlijnen van de 850-urennorm (79%).	De informatie over het percentage opleidingen dat onderwijs geeft volgens de richtlijnen van de 850-urennorm is relevante en actuele informatie. De informatie over het percentage opleidingen met voldoende examenkwaliteit is van 2009 en dus niet actueel en daardoor minder relevant om een beeld te krijgen van de ontwikkeling in de realisatie van het beleidsdoel in 2011.
Een verwijzing naar de website van de Inspectie van het Onderwijs die de individuele prestaties van alle roc's, aoc's, vakinstellingen en niet-bekostigde instellingen met erkende mbo-opleidingen daar heeft gepubliceerd.	Dit is relevante informatie over de kwaliteit van instellingen waar deelnemers beroepsonderwijs en volwasseneneducatie volgen. ²
Informatie over de deelname aan beroepsonderwijs (488 700), de kosten daarvan per mbo-deelnemer (€ 7 300) en het diplomaresultaat per niveau (niveau 1: 58%, niveau 4: 72%).	Deze informatie sluit goed aan bij het instrument waar veruit het meeste geld naartoe gaat: de bekostiging van roc's. De informatie over diplomaresultaten is echter niet actueel (2009).
Percentage deelnemers dat tevreden is over de begeleiding bij de studie (55%).	Deze informatie zegt iets over de beleving van de deelnemer, niet over de vraag in hoeverre drempels voor de deelnemers zijn weggenomen. Ook deze informatie is niet actueel (2010).

¹ Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

² Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze informatie.

Welke informatie ontbreekt?	Wat is er bekend?
Informatie over welke drempels er zijn voor (potentiële) deelnemers aan beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en of er, dankzij het beleid van de minister, minder drempels bestaan.	Wij hebben geen voorbeeld kunnen vinden van informatie die bij het departement bekend is maar niet in het jaarverslag staat.
Informatie over het aandeel deelnemers dat beroepsonderwijs en volwasseneneducatie volgt dat het best past bij hun talenten en specifieke behoeften.	Wij hebben geen voorbeeld kunnen vinden van informatie die bij het departement bekend is maar niet in het jaarverslag staat.

Media

Van artikel 15 *Media* hebben wij de volgende doelstelling onderzocht:

- Bevorderen dat alle burgers toegang hebben tot een kwalitatief hoogwaardig, onafhankelijk en pluriform media-aanbod (€ 910,4 miljoen).

Welke informatie hadden wij in het jaarverslag verwacht?

Wij zouden, kijkend naar de doelstellingen van het beleid, informatie verwachten over:

- het adequaat functioneren van de media op alle onderdelen van de doelstelling: toegankelijkheid, kwaliteit, onafhankelijkheid en pluriformiteit;
- de acties die de minister heeft ondernomen om ervoor te zorgen dat de media op de hierboven beschreven onderdelen adequaat functioneren;
- de ingezette financiële middelen en eventuele verschillen met de begroting.

De minister verwijst in haar jaarverslag onder meer naar de Mediabegrotingsbrief die jaarlijks in november met de Tweede Kamer wordt besproken. Deze brief bevat veel informatie over wat de minister heeft gedaan, welke prestaties de media hebben geleverd en wat daarmee is bereikt. De Mediabegrotingsbrief wordt op deze manier gebruikt om verantwoording af te leggen over het voorgaande jaar. De minister doet dat niet in haar jaarverslag, omdat de verantwoordingsgegevens door de Publieke Omroep moeten worden aangeleverd en deze niet op tijd binnen zijn om ze op te nemen in het jaarverslag.

In het jaarverslag verantwoordt de minister zich tevens over de begrote en bestede gelden.

Wat staat erover in het jaarverslag? ¹	Wat is de kwaliteit daarvan?
Een verwijzing naar de Mediabegrotingsbrief.	De Mediabegrotingsbrief bevat veel informatie over wat de minister heeft gedaan, welke prestaties de media heeft geleverd en wat daarmee is bereikt.
Een verwijzing naar het rapport <i>Kerncijfers 2007–2011</i> . Daarin staat onder andere het aandeel landelijke publieke televisie in totale kijktijd vermeld (34,4% in 2011).	Dit is relevante informatie.

¹ Wij concentreren ons hier op de informatie die strookt met wat wij in het jaarverslag verwachten aan te treffen. Dit is dus geen uitputtende opsomming van de informatie in het jaarverslag.

Wij constateren dat de informatie die wij verwacht hadden aan te treffen in het jaarverslag, daar ook staat, onder andere door middel van een verwijzing naar andere documenten.

Minder inzicht in prestaties en effecten in Begroting 2012

De minister van OCW heeft de begroting 2012 ingericht volgens de uitgangspunten van «Verantwoord begroten». Zij heeft ervoor gekozen om haar algemene doelstellingen niet meer uit te werken in operationele doelstellingen. Ook zijn in de OCW-begroting voor 2012 minder prestatie-indicatoren opgenomen.

Door de nieuwe inrichting van de begroting en het jaarverslag krijgt de Tweede Kamer wel inzicht in de inzet van de minister, maar weet zij niet in hoeverre deze inzet bijgedragen heeft aan de beoogde maatschappelijke effecten. De minister geeft in het jaarverslag aan dat zij, volgens de richtlijnen van «Verantwoord begroten», de relatie tussen de instrumenten en de realisatie van maatschappelijke effecten niet meer hoeft toe te lichten wanneer de minister niet eindverantwoordelijk is voor deze effecten. Wij vinden dat de minister altijd zou moeten aangeven welke maatschappelijke effecten zij wil bereiken en in hoeverre de inzet van de minister daartoe bijgedragen heeft.

Reactie van de minister

De minister van OCW geeft in haar reactie aan dat zij verheugd is met het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat de beleidsinformatie deugdelijk tot stand is gekomen (met uitzondering van twee foutieve bronvermeldingen) en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Zij geeft aan dat een grote hoeveelheid aanvullende informatie te vinden is in het tegelijk met het Jaarverslag uitgebrachte document *Kerncijfers 2007–2011*.

De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot een nawoord.

BEDRIJFSVOERING

Wat zijn belangrijke ontwikkelingen?

In 2011 heeft de minister ons onbelemmerde toegang gegeven tot alle informatie van het ministerie. In 2009 en 2010 verleende zij alleen *in beginsel* en *voor de duur van het onderzoek* toegang tot deze informatie. Deze beperkingen belemmerden en vertraagden soms ons onderzoek. We zijn daarom blij dat dit punt in 2011 structureel is opgelost en hierover goede afspraken zijn gemaakt.

Bij ons onderzoek is opgevallen dat de bedrijfsvoering over 2011 onvoldoende is verbeterd. Op het bestuursdepartement is een onvolkomenheid opgelost. Bij de baten-lastendiensten hebben wij drie nieuwe onvolkomenheden geconstateerd.

Verder blijkt uit ons onderzoek dat de dossiervorming van het Ministerie van OCW op onderdelen ontoereikend is. Doordat verschillende dossiers onvolledig zijn, kon de auditdienst in diverse gevallen de rechtmatigheid van transacties niet vaststellen, en wij evenmin. Wij zien dit terug bij onze onderzoeken naar het inkoopbeheer en het personeelsbeheer. Een toereikende dossiervorming is voor de Staten-Generaal van belang, omdat zij, als zij besluiten nemen, afhankelijk zijn van de informatie die het ministerie levert.

Wat zijn de onvolkomenheden en belangrijke aandachtspunten in de bedrijfsvoering?

We hebben in 2011 zes onvolkomenheden geconstateerd bij het Ministerie van OCW. Welke dat zijn, staat in het volgende overzicht.

Onvolkomenheden 2011

Omschrijving	Sinds
Inkoopbeheer (waaronder de naleving van de Europese aanbestedingsregels) bij het bestuursdepartement, directie Facilitair Management/ICT (FM/ICT, voorheen: directie Concernondersteuning)	2009
Inkoopbeheer (waaronder de naleving van de Europese aanbestedingsregels) bij de baten-lastendienst Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	2011
Inkoopbeheer (waaronder de naleving van de Europese aanbestedingsregels) bij de baten-lastendienst Nationaal Archief (NA)	2011
Subsidiebeheer DUO	2011
Informatiebeveiliging: Uitvoering informatiebeveiliging directie FM/ICT	2010
Informatiebeveiliging: Uitvoering informatiebeveiliging baten-lastendienst DUO	2011

Het aantal onvolkomenheden is per saldo gestegen van drie naar zes. Daarnaast zien wij beperkt verbeteringen in de bestaande onvolkomenheden. De verbeteracties voor het inkoopbeheer zijn te laat gestart om nog effect op 2011 te hebben.

Bedrijfsvoeringsinformatie over open standaarden, opensource-software en inhuur externen

In de bedrijfsvoeringsparagraaf dient op verzoek van de Tweede Kamer expliciet vermeld te worden of afgeweken is van het uitgangspunt dat bij aanschaf van ICT-diensten of ICT-producten zo veel mogelijk gebruik

wordt gemaakt van open standaarden en opensourcesoftware.
De minister vermeldt hierover niets in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

De Tweede Kamer wil afzonderlijk inzicht in de inhuur van externen met een tarief van € 225 (exclusief btw) per uur of hoger. De rijksbegrotingsvoorschriften bepalen dat hier een toelichting op moet worden gegeven. De minister van OCW vermeldt niet of het ministerie dergelijke inhuur heeft verricht.

Reactie van de minister

De minister van OCW geeft in haar reactie aan dat het oplossen van onvolkomenheden belangrijk is voor haar departement. Het komende jaar wordt extra aandacht besteed aan het inkoopbeheer en de naleving van de Europese aanbestedingsregels. De minister wil verder de dossiervorming verbeteren. Omdat het Ministerie van OCW geen inhuur van externen met een tarief van € 225 (exclusief btw) per uur of hoger heeft, heeft de minister hiervan geen melding gemaakt in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot een nawoord.

FINANCIËLE INFORMATIE

De verplichtingen van het Ministerie van OCW bedroegen in 2011 € 34 396 miljoen, de uitgaven € 33 964 miljoen en de ontvangsten € 1 191 miljoen.

Voldoet de financiële informatie aan de eisen?

De op basis van onze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen dat de financiële informatie in het Jaarverslag 2011 deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Daarnaast zijn wij van oordeel dat de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn, met uitzondering van de fouten en onzekerheden zoals vermeld in de tabel onder «onze oordelen».

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 517,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 3, 4, 8, 9, 15, 18 en 25. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 34,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 4, 6, 14, 15, 18 en 25. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel mogelijk herzien.

Reactie van de minister

De minister van OCW verwijst in haar reactie naar de fout in de rechtmatigheid in artikel 4 «Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie» en geeft aan een wetsvoorstel te hebben ingediend om deze fout op te lossen. De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot een nawoord.

ONZE OORDELEN

Beleidsinformatie

De onderzochte prestatie-indicatoren in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van OCW (12 van de 213 – zie het achtergronddocument op www.rekenkamer.nl) zijn deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van de prestatie-indicatoren «Diplomaresultaat per niveau» uit artikel 4 en «Publieksbereik landelijke publieke omroep» uit artikel 15, omdat er sprake is van een onjuiste bronvermelding.

Bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW voldeden in 2011 aan de in de CW 2011 gestelde eisen, met uitzondering van de volgende onvolkomenheden:

- Inkoopbeheer (waaronder de naleving van de Europese aanbestedingsregels) bij het bestuursdepartement, directie Facilitair Management/ICT (voorheen: Concernondersteuning) (sinds 2009)
- Inkoopbeheer (waaronder de naleving van de Europese aanbestedingsregels) bij de baten-lastendienst Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) (sinds 2011)
- Inkoopbeheer (waaronder de naleving van de Europese aanbestedingsregels) bij de baten-lastendienst Nationaal Archief (NA) (sinds 2011)
- Subsidiebeheer DUO (sinds 2011)
- Informatiebeveiliging: Uitvoering informatiebeveiliging directie Facilitair Management/ICT (sinds 2010)
- Informatiebeveiliging: Uitvoering informatiebeveiliging baten-lastendienst DUO (sinds 2011).

In het overzicht bedrijfsvoering (zie hierna) staat op welke organisatieonderdelen de onvolkomenheden betrekking hebben.

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van OCW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Wij zijn echter ook van mening dat de minister de Tweede Kamer moet informeren in de bedrijfsvoeringsparagraaf over de inhuur van personen met een tarief van € 225 (exclusief btw) per uur of hoger en over het gebruik van openstandaard- en opensourcesoftware.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf is door de minister op basis van informatie van de auditdienst een fout gerapporteerd van € 18 miljoen. Wij komen echter tot de conclusie dat de fout € 36,0 miljoen bedraagt.

De bedrijfsvoeringsparagraaf is hierop aangepast.

Financiële informatie

In het achtergronddocument bij dit rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van OCW hebben wij toegelicht wat de verantwoordelijkheid van de minister en van ons is en welke werkzaamheden wij verricht hebben. De op basis van deze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen dat de financiële informatie in het Jaarverslag 2011 deugdelijk is

weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Daarnaast zijn wij van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen en verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig zijn tot stand gekomen, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden:

- een bedrag van € 36,0 miljoen aan fouten in de samenvattende verantwoordingstaat van de baten-lastendiensten en
- een bedrag van € 139,3 miljoen aan onzekerheden in de afgerekende voorschotten in de toelichting bij de saldibalans.

Deze fouten en onzekerheden overschrijden de tolerantiegrenzen van de jaarrekening.¹

Belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau

De Algemene Rekenkamer controleert ook op artikelniveau de deugdelijke weergave van de financiële informatie en de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten. Wij hebben hierbij een belangrijke fout in de rechtmatigheid geconstateerd in artikel 4 «Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie» met een bedrag van € 124,4 miljoen in de verplichtingen.

Toelichting onzekerheid afgerekende voorschotten

In de bedrijfsvoeringsparagraaf heeft de minister melding gemaakt van een niet goed functionerend systeem van verantwoorden en controle van specifieke uitkeringen (sisa). Hiertegen hebben wij bezwaar gemaakt, als bedoeld in artikel 88 lid 1 van de Comptabiliteitswet, bij de minister van BZK. In het plan van aanpak van de minister van BZK van 27 april 2012 zien wij voldoende aanknopingspunten voor de verbetering van de opzet en werking van het sisa-systeem. Dit heeft ons doen besluiten het bezwaar niet te handhaven. Het niet handhaven van het bezwaar laat onverlet dat wij het niet goed functionerende sisa-systeem als een ernstige onvolkomenheid betitelen, die de komende tijd de nodige aandacht van de minister van BZK en andere betrokken ministers zal vragen. Het plan van aanpak en onze reactie hierop hebben wij integraal opgenomen op onze website www.rekenkamer.nl.

Deze problematiek heeft gevolgen voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen die in 2010 en eerder zijn verstrekt aan medeoverheden. Hiermee is niet het totale bedrag aan eerder verstrekte specifieke uitkeringen gemeoid. De minister heeft namelijk andere informatie kunnen overleggen op grond waarvan de rechtmatigheid kan worden vastgesteld. Wij kunnen voor de vaststellingen van eerder verstrekte specifieke uitkeringen veelal steunen op deze aanvullende informatie en werkzaamheden. Gelet op het voorgaande hebben wij onvoldoende zekerheid over de vaststellingen van verstrekte specifieke uitkeringen uit 2010 en eerder voor een bedrag van € 139,3 miljoen.²

¹ Nadere uitleg over tolerantiegrenzen is opgenomen in bijlage 4 van *Staat van de rijksverantwoording 2011*.

² Voor nadere informatie over de problematiek rondom het sisa-systeem verwijzen wij naar ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2011*.

³ In het overzicht bedrijfsvoering (zie volgende bladzijde) onderscheiden wij verschillende elementen van de bedrijfsvoering, zoals het beheer van subsidies of eigendommen. Met een beheerdomein doelen wij op het beheer van een element van de bedrijfsvoering waarvoor een organisatieonderdeel verantwoordelijk is. Elk beheerdomein komt overeen met één cel in het overzicht bedrijfsvoering.

OVERZICHT BEDRIJFSVOERING MINISTERIE VAN OCW

Wij onderscheiden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW 89 relevante en 20 kritische beheerdomeinen.³ De zes onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd, hebben betrekking op vier relevante en twee kritische beheerdomeinen.

Bedrijfsvoering; organisatieonderdelen, Ministerie van OCW (VIII)

