
Vergaderjaar 2012–2013

33 605 VIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap 2012**

Nr. 10

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 10 juni 2013

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het Rapport van de Algemene Rekenkamer bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Kamerstuk 33 605 VIII, nr.2). De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 7 juni 2013. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Klapwijk

Vraag 1

Kan uitgebreider worden ingegaan op de ongecorrigeerde fouten in de voorschottenbalans ter waarde van 388 miljoen euro?

De drie belangrijkste posten die onderdeel zijn van het bedrag aan ongecorrigeerde fouten in de voorschottenbalans van € 388 miljoen hebben betrekking op educatiegelden van begrotingsartikel 4 «Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie» uit de jaren 2010 en 2012. Het gaat om posten die ten onrechte niet als voorschot geboekt zijn. Het bedrag uit 2010 betreft € 150,4 miljoen en het bedrag uit 2011 betreft € 147,4 miljoen. Daarnaast is ten laste van begrotingsartikel 7 «Wetenschappelijk onderwijs» een bedrag van € 79,8 miljoen aan voorschotten afgeboekt, zonder dat deze voorschotten zijn vastgesteld.

Vraag 2

Welke gevolgen hebben de problemen in informatiebeveiliging bij FM/ICT en DUO gehad?

De directie FM/ICT¹ en DUO² voldoen niet op alle aspecten aan de bij het Rijk gehanteerde normen voor informatiebeveiliging. Dit kan gevolgen hebben voor de continuïteit van de bedrijfsvoering (en daardoor voor de primaire processen) en ook voor de betrouwbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van informatie. Hoewel de impact van de problemen op de bedrijfsvoering tot op heden beperkt is gebleven, wil dit niet zeggen dat het Ministerie van OCW geen risico's loopt. Een nieuwe dreiging van buitenaf of een nieuw incident kan dat beeld veranderen.

DUO heeft aangegeven met behulp van een Taskforce Informatiebeveiliging de voortgang van het oplossen van de onvolkomenheid informatiebeveiliging te bewaken. Ook de directie FM/ICT is van start gegaan met een project waarmee beveiligingsmaatregelen overeenkomstig rijksbrede normen voor informatiebeveiliging zullen worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

Vraag 3

Wat wordt bedoeld met het belang van «aantoonbare implementatie» met betrekking tot de informatiebeveiliging bij DUO en FM/ICT?

Volgens de rijksbrede regels voor informatiebeveiliging dienen de directie FM/ICT en DUO voor alle systemen op basis van een expliciete risicoafweging de betrouwbaarheidseisen vast te stellen en beheersmaatregelen te treffen die het gewenste betrouwbaarheidsniveau garanderen. De getroffen beheersmaatregelen dienen aantoonbaar te voldoen aan de betrouwbaarheidseisen en de maatregelen moeten aantoonbaar worden nageleefd. Met «aantoonbaar» wordt bedoeld dat de werking van de informatiebeveiliging moet zijn gecontroleerd. Het doel van controle is na te gaan of het gehele pakket van maatregelen de gewenste betrouwbaarheid oplevert.

Of en hoe de maatregelen die voortvloeien uit de betrouwbaarheidseisen zijn getroffen hebben wij niet voor alle systemen kunnen vaststellen. Er zijn geen onderliggende documenten waaruit blijkt dat deze maatregelen zijn geïmplementeerd en getoetst of ze effectief zijn.

¹ FM/ICT: directie Facilitair Management en ICT van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

² DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs.

Vraag 4

Kunnen de geconstateerde onvolkomenheden met betrekking tot het inkoopbeheer van het Nationaal Archief worden toegelicht?

In 2011 constateerde de Algemene Rekenkamer een onvolkomenheid in het inkoopbeheer van het Nationaal Archief. Deze onvolkomenheid had betrekking op een zwakke inkoopfunctie en een zwakke financiële functie, waardoor belangrijke maatregelen om recht- en doelmatig in te kopen ontbraken of niet voldoende functioneerden. Zo was er onvoldoende inzicht in de geldigheid en volledigheid van afgesloten contracten. Ook was niet duidelijk of en zo ja op welk moment een (Europese) aanbestedingsprocedure moest worden gestart.

Het Nationaal Archief heeft in 2012 een verbeterplan opgesteld om de inkoopfunctie en financiële functie zodanig te verbeteren, dat er recht- en doelmatig wordt ingekocht. Wij constateren dat het Nationaal Archief in de tweede helft van 2012 belangrijke verbeteringen heeft doorgevoerd maar wij hebben nog niet kunnen vaststellen dat de risico's in het inkoopproces structureel worden beheerst. Zo heeft het Nationaal Archief in 2012 de aanwezige contracten geïnventariseerd en opgenomen in een contractenregister, maar missen wij nog maatregelen die ervoor moeten zorgen dat dit contractenregister juist en volledig blijft. Ook worden nog niet op structurele wijze inkoopanalyses uitgevoerd en inkoop- en aanbestedingsplanningen opgesteld en onderhouden.

Vraag 5

In hoeverre zijn de geconstateerde fouten en/of slordigheden te wijten aan teruglopende middelen?

De geconstateerde fouten en/of slordigheden zijn terug te voeren op het feit dat de kritische beheersmaatregelen nog onvoldoende zijn ingebed in de inkoopprocessen. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de vraag of dat komt door teruglopende middelen.

Uit het feit dat de directie FEZ ervoor heeft gekozen om met een arbeidsintensieve 100%-controle alle inkopen vooraf te controleren, concluderen wij dat er voor het oplossen van deze fouten en/of slordigheden voldoende middelen beschikbaar zijn gesteld.

Vraag 6

Kan verder worden toegelicht op welke wijze en op welke schaal ministeries risico lopen door onjuiste omgang met vastgoed door instellingen?

Door problemen in de exploitatie, door waardedaling van het vastgoed en door onverstandig beheer van de vastgoedportefeuille kunnen instellingen in de financiële problemen komen. Concreet kan bijvoorbeeld worden gedacht aan ongunstige investeringen en aan hoge kosten voor langlopende huurcontracten en langlopende financieringsarrangementen. Ook kan geringe flexibiliteit in de vastgoedportefeuille op den duur een probleem vormen.

Op welke wijze deze problemen financiële gevolgen hebben voor het ministerie, hangt af van de concrete afspraken die daarover met de instelling op afstand zijn gemaakt.

Het kan bijvoorbeeld zijn dat er een waarborgfonds is dat (gedeeltelijk) bijspringt als er betalingsproblemen zijn, en waarbij het Rijk achtervang is. Er is gedeeltelijk sprake van een «witte vlek». Het is daarom niet te zeggen wat de exacte omvang van het risico voor ministeries is.

Vraag 7

Kan verder worden toegelicht op welke wijze het risico met betrekking tot vastgoed beter inzichtelijk gemaakt kan worden?

Het is allereerst de primaire verantwoordelijkheid van het bestuur van de instelling zelf om haar vastgoedrisico's in beeld te hebben, te beheersen en dit inzicht met de belanghebbende partijen te delen. Daarnaast spelen de controller, de Raad van Toezicht en de accountant een kritische controlerende en alerterende rol.

Voorts is het van belang dat de betrokken minister heeft nagedacht over de reikwijdte van systeemverantwoordelijkheid. De minister moet hebben onderbouwd welke informatie daartoe van de instelling op het ministerie nodig is.

Vraag 8

Op welke wijze kan het risico met betrekking tot vastgoed worden verkleind? Hebben onderwijsinstellingen soms een te grote autonomie op met name financieel gebied? Worden er door besturen van onderwijsinstellingen naar uw inzicht prioriteringsfouten gemaakt?

Omdat er op dit moment deels sprake is van een «witte vlek» rond vastgoedrisico's, valt moeilijk te bepalen of en – zo ja – wat de aard en omvang van het risico voor het ministerie is. Risicobeheersing behoort tot de primaire verantwoordelijkheid van de zelfstandige instelling (zie ons antwoord op vraag 6).

Zie verder ons antwoord op vraag 7.

Vraag 9

Op welke wijze kan de inrichting van governance worden verbeterd?

De minister en staatssecretaris van OCW hebben op 19 april 2013 een brief³ aan de Tweede Kamer gestuurd met voorstellen over de versterking van de bestuurskracht in het onderwijs. Die versterking is volgens hen nodig om ons onderwijs verder te verbeteren: van goed naar excellent. In de brief wordt specifiek ingegaan op de inrichting van de governance. Zie verder ons antwoord op vraag 7.

Vraag 10

Kan verder worden toegelicht welke «belangrijke fouten in de verplichtingen» zijn geconstateerd en welke gevolgen deze hebben?

Bij artikel 4 «Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie» hebben wij voor een bedrag van € 184 miljoen belangrijke fouten in de verplichtingen geconstateerd. Het bedrag bestaat voor € 120 miljoen uit onvoldoende geprogrammeerde onderwijstijd door onderwijsinstellingen in de BVE-sector. Het voldoen aan de urennorm in het BVE is een bekostigingsvoorwaarde. Van instellingen die hieraan niet voldoen wordt de bekostiging teruggevorderd voor elke deelnemer waarvan is vast komen te staan dat deze onvoldoende onderwijstijd aangeboden heeft gekregen. De Inspectie van het Onderwijs heeft over schooljaar 2010/2011 onderzoek verricht naar de toepassing van de urennorm. Dit onderzoek vond plaats aan de hand van een mathematische steekproef, waardoor het mogelijk was om de gevonden fouten te extrapoleren. Het geëxtrapolerde bedrag betreft € 120 miljoen. Voor dat bedrag zijn er dus te weinig onderwijsuren geprogrammeerd. Maar omdat op basis van de extrapolatie niet is vast te stellen door welke instellingen er te weinig onderwijstijd is geprogrammeerd, is het niet mogelijk om het corresponderende bedrag aan bekostiging terug te vorderen.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 495, nr. 10

Met de invoering van de Wet modernisering bekostiging beroepsonderwijs en het daarop gebaseerde uitvoeringsbesluit, die naar verwachting in augustus 2014 van kracht worden, geldt onderwijstijd niet langer als een bekostigingsparameter en zal de rechtmatigheidsfout zich waarschijnlijk niet meer voordoen. Tot die tijd zal de minister van OCW zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf moeten verantwoorden over deze rechtmatigheidsfout.

De overige € 64 miljoen betreft een geschat bedrag en wordt gevormd door diverse fouten in de exploitatieverplichtingen zoals onrechtmatige betalingen vanwege een afwijkend kasritme en het niet-voldoen aan betalingsvoorwaarden.

Vraag 11

Welke onzekerheden heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap niet kunnen wegnemen over de voorschotten die in 2010 zijn verstrekt en daarmee dus de ontoereikendheid in de accountantscontrole niet kunnen wegnemen?

Het systeem van verantwoorden over en controle op specifieke uitkeringen heeft in 2011 onvoldoende gefunctioneerd. Om die reden kon niet zonder meer worden gebruikgemaakt van de verklaringen van de gemeenten over de bestedingen die betrekking hebben op 2010. In 2012 moest het Ministerie van OCW nog specifieke uitkeringen afrekenen die betrekking hadden op 2010. Om die specifieke uitkeringen correct af te rekenen dient de minister aanvullende controlewerkzaamheden te verrichten. Op die manier kan zij voldoende zekerheid verkrijgen over de bestedingen door de gemeenten. Het uitvoeren van de aanvullende controlewerkzaamheden maakt deel uit van het beleid van de minister ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid). Door aanvullende werkzaamheden heeft het Ministerie van OCW een klein deel van de onzekerheid (ongeveer € 1 miljoen) kunnen wegnemen. Echter, bij het grootste deel van de afgerekende voorschotten 2010 is de onzekerheid blijven bestaan. De onzekerheid over de rechtmatige besteding heeft betrekking op de ontoereikendheid van de accountantscontrole bij de medeoverheden die niet kon worden weggenomen door aanvullende werkzaamheden.