



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Samenvattend auditrapport

**2012**

---

Ministerie van  
Onderwijs,  
Cultuur en  
Wetenschap  
(VIII)



## Samenvattend auditrapport 2012

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

15 maart 2013

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
1.1	Controle financiële overzichten	5
1.2	Onderzoek financieel en materieelbeheer	5
1.3	Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering	6
1.4	Overige onderwerpen	6
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
2.1	Doel en doelgroepen	8
2.2	Wettelijke taak	8
<b>3</b>	<b>Controle financiële overzichten</b>	<b>10</b>
3.1	Inleiding	10
3.2	Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie	10
3.3	Onderwijstijd niet nageleefd in het BVE	10
3.4	'Oude' inkoopcontracten zorgen niet voor tolerantieoverschrijding baten-lastendiensten	11
3.5	Verslechtering fout leerlinggewicht in het primair onderwijs	11
3.6	Problematiek subsidiebeheer neemt toe	11
3.7	Inkoopproblematiek bestuursdepartement blijft voortduren	11
3.8	Misbruik en oneigenlijk gebruik (restant M&O)	11
<b>4</b>	<b>Onderzoek financieel en materieelbeheer</b>	<b>13</b>
4.1	Inleiding	13
4.2	Lichte verbetering financieel en materieel beheer in 2012	14
4.3	Opgeloste bevindingen in het beheer in 2012	15
4.3.1	Beheersing bekostigingsfactoren PO opgepakt	15
4.3.2	Betaaltermijnen facturen zijn verbeterd	15
4.4	Relatief veel oude bevindingen in het beheer in 2012	16
4.4.1	De beheersmaatregelen in het bekostigingsproces zijn in 2012 verder uitgewerkt en voldoen in opzet; werking zal in 2013 worden beoordeeld	16
4.4.2	Kanttkening bij aan het studiefinancieringsproces gerelateerde digitale systemen	17
4.4.3	In het subsidieproces constateren wij relatief veel fouten, met name bij subsidievaststellingen	17
4.4.4	Het financieel beheer RCE in 2012 is nog niet toereikend; verbeteringen in 2012 hebben onvoldoende effect	18
4.4.5	Inkoopproces bestuursdepartement heeft de aandacht; in 2012 een lichte verbetering	18
4.4.6	P-processen bij DPO nog onvoldoende geborgd	19
4.4.7	Financieel beheer Nationaal Archief (NA) maakt in 2012 een kwalitatieve verbeterslag door; borging en sturing verdienen de aandacht	20
4.4.8	Informatiebeveiliging DUO heeft de aandacht, maar blijft grote risico's lopen	20
4.4.9	Inkoopbeheer DUO heeft in 2012 een verbeterslag doorgemaakt	21
4.4.10	Kwaliteit van het voorschottenbeheer behoeft aandacht	21
4.4.11	Het verplichtingenbeheer behoeft verbetering	21
4.4.12	Stijgende lijn verantwoording en toezicht Caribisch Nederland	22

<b>5</b>	<b>Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering</b>	<b>24</b>
5.1	Inleiding	24
<b>6</b>	<b>Overige onderwerpen</b>	<b>26</b>
6.1	Inleiding	26
6.2	Inspectie voert kwalitatief verbeterlag door in toezicht	26
6.3	Toezicht op onderwijsinstellingen: kleine accountantskantoren functioneren beter, grote kantoren bestendig	26
6.4	Positief beeld reviews in de niet-onderwijssectoren en onderwijsgerelateerde instellingen	27
6.5	Onzekerheden SiSa 2010 opgelost; SiSa 2011 is geschikt voor vaststelling	28
6.6	Sturingsrelatie baten-lastendiensten (toezicht) kan beter	28
<b>Bijlage</b>	<b>Controleverklaring van de onafhankelijke accountant</b>	<b>30</b>



# 1 Samenvatting

## 1.1 Controle financiële overzichten

### *Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie*

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld conform de wet- en regelgeving. Dit betekent ook dat de verantwoording over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf een juist en volledig beeld geeft van de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Verder hebben wij vastgesteld dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (de zogenoemde niet-financiële informatie) niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Hierin worden de rechtmatigheidsfouten toegelicht die leiden tot een artikeloverschrijding of die wij onder uw aandacht willen brengen. Dat betreft:

- *Onderwijstijd niet nageleefd in het BVE*  
Scholen leven de wettelijk voorgeschreven onderwijstijd in het BVE niet na. Hierdoor is sprake van € 120 miljoen onrechtmatige bekostiging; dit resulteert in een tolerantieoverschrijding voor artikel 4. Dit hebt u in de bedrijfsvoeringsparagraaf toegelicht.
- *'Oude' inkoopcontracten zorgen niet voor tolerantieoverschrijding baten-lastendiensten*  
Door met name 'oude' contracten hebben de baten-lastendiensten de Europese aanbestedingsregels niet altijd nageleefd. De rapporteringstolerantie (€ 15 miljoen) is door onrechtmatigheden van circa € 12,3 miljoen niet overschreden.
- *Verslechtering fout leerlinggewicht*  
Bij de bepaling van het leerlinggewicht in het primair onderwijs is voor circa € 74 miljoen (tegenover € 53 miljoen in 2011) aan onrechtmatigheden begaan.

## 1.2 Onderzoek financieel en materieelbeheer

De bevindingen over het financieel beheer en materieelbeheer zijn gerangschikt conform het financiële belang van de processen voor OCW.

### *De beheersmaatregelen in het bekostigingsproces zijn in 2012 verder uitgewerkt en voldoen in opzet; werking zal in 2013 worden beoordeeld*

DUO heeft in 2012 veel tijd en energie gestoken in het in opzet verder brengen van de interne beheersing van het bekostigingsproces. Deze inzet heeft geleid tot een verbeterd productieproces en monitoringsysteem. Er is duidelijk meer aandacht voor de IT-maatregelen in relatie tot de hoofdprocessen van de bekostiging. Het dashboard voor de 'operational key controls' is in gebruik genomen. Het dashboard is een goed instrument om vast te stellen dat risico's effectief zijn ondervangen. Sturingsinformatie is nog wel een aandachtspunt omdat deze nog niet volledig is uitgewerkt en beschikbaar gesteld. De implementatie van de verbetermaatregelen en de vorming van de productiedossiers verliepen niet synchroon. Hierdoor kunnen wij nog geen melding doen over de werking van de verbetermaatregelen. Dit kunnen wij eerst in de controle 2013 doen.

*Zowel in het verlenen van subsidies als in de subsidievaststellingen zijn in 2012 fouten gemaakt*

Wij hebben vastgesteld dat het interne proces van zowel de subsidieverlening als de subsidievaststelling onvoldoende werkt, waardoor veel fouten worden gemaakt. Voor de subsidieverlening is dit een verslechtering ten opzichte van 2011. Dit blijkt ook uit de controle van het subsidiebeheer waar is geconstateerd dat Directie Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) fouten maken. Hierdoor hebben wij voor € 91 miljoen aan fouten en voor € 28 miljoen aan onzekerheden in de rechtmatigheid geconstateerd. Voorts constateren wij voor € 388 miljoen aan ongecorrigeerde fouten in de voorschotten (saldibalans).

*Inkoopproces blijft aandachtspunt voor OCW*

*Bestuursdepartement*

Sinds 2010 is door de voormalige AD-OCW (nu ADR) het inkoopproces als een ernstige tekortkoming in de bedrijfsvoering aangemerkt. Wij zien een lichte verbetering in 2012. Wel constateren wij dat opdrachten nog niet altijd conform de (Europese) aanbestedingsregels zijn verstrekt (circa € 8,1 miljoen). Voor 2013 zijn nieuwe maatregelen aangekondigd, die in opzet voldoen, waarvan de werking nog aangetoond dient te worden.

*DUO*

Uit ons onderzoek is gebleken dat de opzet van het inkoopproces op orde is. In de werking van het proces constateren wij een aantal slordigheden. Dit heeft met name te maken met het tijdig aanbesteden c.q. verlengen van contracten. Verder constateren wij dat om het inkoopbeheer te bestendigen het van belang is dat de getroffen maatregelen en de vervangende maatregelen van de 100%-controle in 2013 worden geborgd in de processen.

*Financieel beheer Nationaal Archief (NA) maakt een kwalitatieve verbetering door; borging en sturing verdienen de aandacht*

In 2012 is het NA aan de slag gegaan met het verbeteren van het financieel beheer. De implementatie van verbetermaatregelen verloopt volgens planning. Dit houdt in dat de meeste maatregelen in 2012 zijn geïmplementeerd en geëffectueerd. In 2013 zal met name gewerkt worden aan de borging van de maatregelen en het inregelen van de sturing. Het beheer heeft in 2012 een kwalitatieve verbetering doorgemaakt, tegelijkertijd zien wij een aantal aandachtspunten op het gebied van projectenbeheer, materiële uitgaven en de relaties met partijen gelieerd aan het NA.

### **1.3 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering**

De prestatiegegevens zijn in voldoende mate deugdelijk opgenomen in het departementaal jaarverslag (DJV) 2012. Daarnaast is het totstandkomingsproces niet geheel ordelijk en controleerbaar. Tevens was in het concept DJV niet het vereiste sjabloon voor prestatiegegevens gebruikt, zoals opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Daardoor ontbrak veelal het vereiste trendinzicht van basiswaarden, realisatiewaarden en streefwaarden.

### **1.4 Overige onderwerpen**

*Toezicht op onderwijsinstellingen: kleine kantoren functioneren beter, grote kantoren bestendigen*  
OCW beschikt over een adequaat stelsel van toezicht op de onderwijsinstellingen met het Onderwijsprotocol OCW/EL&I, het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) en de acties die voortvloeien uit de toezichtsbevindingen. De IvHO stelt vast dat de meeste accountants de controles bij onderwijsinstellingen goed uitvoeren, met name de kwaliteit van de controles door kleinere accountantskantoren heeft een verbetering doorgemaakt.

*Financieel toezicht op overige instellingen*

Uit de reviews op de accountantscontroles van overige instellingen blijkt dat, met een enkele kanttekening, de accountants de controles goed hebben uitgevoerd.





## 2 Inleiding

### 2.1 Doel en doelgroepen

Voor u ligt het samenvattend auditrapport 2012 over de uitkomsten van de wettelijke taak ten aanzien van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het rapport bevat de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek, alsmede de controleverklaring omtrent de in het departementale jaarverslag 2012 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap opgenomen financiële overzichten.

Dit rapport is opgesteld voor de minister en de secretaris-generaal van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en wordt tevens verstrekt aan de leden van het Audit Committee, de directeur Financieel-Economische Zaken, de president van de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. Met dit rapport ondersteunt de Auditdienst Rijk de minister van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de verantwoordelijkheid voor het opmaken van het departementale jaarverslag en voor de bedrijfsvoering van het ministerie.

### 2.2 Wettelijke taak

Dit rapport bevat de uitkomsten van de uitvoering van de wettelijke taak, zoals bedoeld in artikel 66 van de Comptabiliteitswet 2001. Het rapport is als volgt ingedeeld:

- de controle van de financiële overzichten (hoofdstuk 3);
- het onderzoek naar het financieel en materieelbeheer (hoofdstuk 4);
- het onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (hoofdstuk 5);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 6);
- de controleverklaring (bijlage).



Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII).

### 3.1

#### Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften zoals die zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013. Onze controle vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende beroepsvoorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldbalans als geheel bedraagt 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (de niet-financiële informatie), voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Wij hebben de volgende in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten gecontroleerd:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2012 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2012 betreffende de diensten die een baten-lastenstelsel voeren met de toelichting daarbij;
- de departementale saldbalans per 31 december 2012 met de toelichting daarbij;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2012.

Wij zijn er bij de controle van deze financiële overzichten van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van de controle.

### 3.2

#### Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2012 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Deze verklaring is opgenomen in de bijlage van dit rapport. Onze controleverklaring heeft betrekking op de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag dat op grond van artikel 60, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001, tezamen met dit samenvattende rapport aan de minister van Financiën wordt toegezonden.

### 3.3

#### Onderwijstijd niet nageleefd in het BVE

Scholen leven de wettelijk voorgeschreven onderwijstijd in het BVE niet na. Hierdoor is sprake van € 120 miljoen onrechtmatige bekostiging; dit resulteert in een tolerantieoverschrijding voor artikel 4. Dit hebt u in de bedrijfsvoeringsparagraaf toegelicht. Met de invoering van de Wet modernisering bekostiging beroepsonderwijs en het daarop gebaseerde uitvoeringsbesluit, naar verwachting van kracht in augustus 2014, is onderwijstijd niet langer een bekostigingsparameter. De rechtmatigheidsfout zal zich waarschijnlijk daarna niet meer voordoen.

- 3.4 'Oude' inkoopcontracten zorgen niet voor tolerantieoverschrijding baten-lastendiensten**  
Door met name 'oude' contracten hebben de baten-lastendiensten de Europese aanbestedingsregels niet altijd nageleefd. Dit heeft geleid tot een onrechtmatigheid van € 12,3 miljoen. Hierdoor is de rapporteringtolerantie voor de baten-lastendiensten in het jaarverslag van € 15 miljoen niet overschreden. Desondanks hebt u een toelichting opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf.
- 3.5 Verslechtering fout leerlinggewicht in het primair onderwijs**  
Bij de bepaling van het leerlinggewicht in het primair onderwijs zijn fouten geconstateerd. De controle van de teldatum 1 oktober 2011 laat een rechtmatigheidsfout van circa € 74 miljoen zien, hetgeen een verslechtering is ten opzichte van vorig jaar (teldatum 1 oktober 2010: € 53 miljoen). De fout is inherent aan het gekozen bekostigingsstelsel. Teneinde deze gewichtenproblematiek structureel op te lossen is een stelselwijziging noodzakelijk.
- 3.6 Problematiek subsidiebeheer neemt toe**  
Uit onze controle is gebleken dat de beheerders van de subsidieprocessen relatief veel fouten hebben gemaakt. In totaal hebben wij € 91 miljoen aan fouten en € 28 miljoen aan onzekerheden (rechtmatigheid) in het subsidiebeheer geconstateerd. Voorts constateren wij voor € 388 miljoen aan ongecorrigeerde fouten in de voorschotten (saldibalans).
- 3.7 Inkoopproblematiek bestuursdepartement blijft voortduren**  
De getroffen verbetermaatregelen (o.a. 100% controleteam) laten een lichte verbetering in het inkoopbeheer zien in 2012. Het bestuursdepartement heeft voor circa € 8,1 miljoen opdrachten niet conform de (Europese) aanbestedingsregels aanbesteed. Voor 2013 zijn nieuwe maatregelen aangekondigd, die in opzet voldoen, waarvan de werking nog aangetoond dient te worden.
- 3.8 Misbruik en oneigenlijk gebruik (restant M&O)**  
Evenals in voorgaande jaren vestigen wij de aandacht op de paragraaf over misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) in het jaarverslag. Hierin wordt uiteengezet dat, als gevolg van onzekerheden omtrent de juistheid van door derden verstrekte gegevens, onzekerheid bestaat over een aantal uitgaven en ontvangsten. Deze onzekerheden hebben betrekking op het zogenaamde restant M&O, waarbij de risico's wegens M&O-gevoeligheid niet of niet geheel kunnen worden weggenomen door een goed voorlichtings-, controle- sanctie- en evaluatiebeleid. De belangrijkste onzekerheden zijn bij de bekostiging van het PO ten aanzien van de leerlinggewichten € 390 miljoen (2011: € 406 miljoen) en ten aanzien van speciale groepen € 23 miljoen (2011 € 28 miljoen).
- De onzekerheid bij de toelagen voor studenten en scholieren op het aspect uitwonendheid is als gevolg van de wetwijziging per 1 januari 2012, waarbij het GBA-adres leidend is, ten opzichte van 2011 substantieel afgenomen. Er zijn ca. 3.000 adressen bezocht, op basis van een risicoprofiel, waarbij een vermoeden bestond dat de uitwonende beurs onterecht is verstrekt. Voor een deel bleek dat het geval en dat is teruggevorderd. Deze correcties kunnen echter niet als representatief voor het over 2012 uitgekeerde bedrag aan uitwonendenbeurs (ca. € 500 miljoen) worden beschouwd. Ten aanzien van het aspect ouders en partner is het restant M&O te stellen op € 20 miljoen (2011: € 16,4 miljoen).



## 4 Onderzoek financieel en materieelbeheer

Het financieel beheer laat een lichte verbetering zien in 2012. Over 2010 en 2011 hadden wij één ernstige bevinding. Deze bevinding is in 2012 opgepakt, waardoor wij deze bevinding hebben afgeschaald naar gemiddeld. Het aantal bevindingen over 2012 laat een lichte daling zien ten opzichte van 2011. Het aantal gemiddelde bevindingen is gedaald van twaalf naar negen.

### 4.1

#### Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieel beheer voldoet aan de eisen van *rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid* en dat het beheer overigens zo *doelmatig mogelijk* wordt ingericht. Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de Baseline Financieel en Materieel beheer van het ministerie van Financiën.

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie. Lichte bevindingen worden opgenomen voor zover zij meerdere onderdelen van OCW raken. Decentraal georiënteerde lichte bevindingen rapporteren wij rechtstreeks aan de desbetreffende organisatie-eenheid. De oplossing van deze bevindingen wordt eveneens bewaakt in het regieteam 'ADR/AR aanbevelingen' onder leiding van de directeur FEZ.

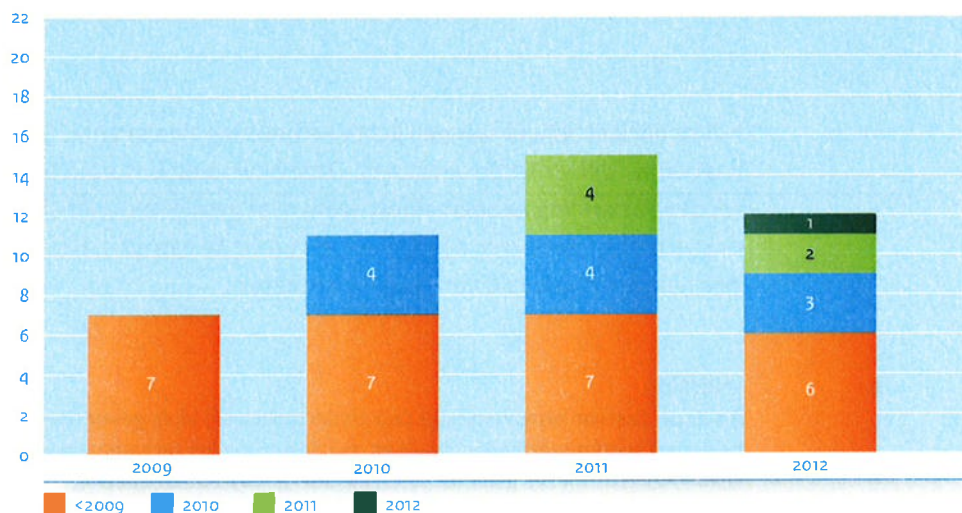
Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van financieel en materieelbeheer hebben wij allereerst de bedrijfsrisico's en alle daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij de volgende processen voor een nader onderzoek in 2012 geselecteerd:

- lumpsum bekostiging onderwijs;
- studiefinanciering en les gelden;
- subsidies;
- personeelsbeheer;
- inkoopbeheer (inclusief contractbeheer);
- betaalorganisatie (inclusief crediteurenbeheer);
- beheer saldibalansposten.

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek.

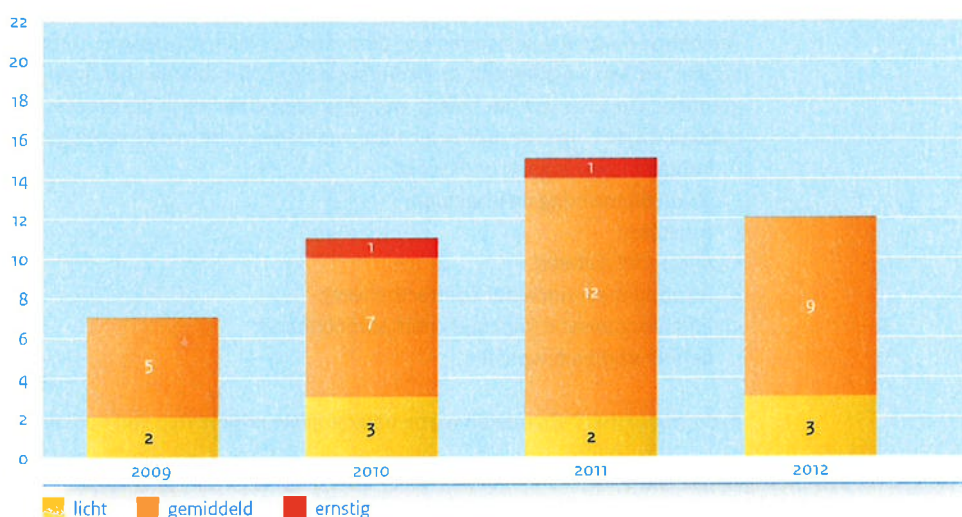
## 4.2 Lichte verbetering financieel en materieel beheer in 2012

Figuur 1: Bevindingen naar ontstaansjaar (in aantallen)



Over 2012 hebben wij 12 belangrijke bevindingen. De meeste bevindingen zijn uit 2009 en eerder. In 2012 is één bevinding bijgekomen betreffende het beheer van de studiefinanciering. De andere bevindingen betreffen voornamelijk het inkoopbeheer OCW breed, subsidiebeheer, het financieel beheer NA en RCE en de informatiebeveiliging van DUO.

Figuur 2: Bevindingen naar impact (in aantallen)



Over 2010 en 2011 hadden wij één ernstige bevinding, nl inkoopbeheer. Deze bevinding is in 2012 opgepakt (zie paragraaf 4.4.5), waardoor wij deze bevinding hebben afgeschaald naar gemiddeld. In totaal hebben wij negen gemiddelde bevindingen over 2012; dit houdt in dat de bevindingen herhaaldelijk van aard zijn met een belangrijke impact op het beheer. Deze bevindingen worden in paragraaf 4.4 toegelicht.



In de volgende paragraaf worden de verbeteringen in het financieel beheer weergegeven. Volgens het figuur hierboven zouden er drie verbeteringen moeten worden gerapporteerd. Echter hieronder worden twee verbeteringen gerapporteerd, omdat één bevinding – private/publieke samenwerking – alleen in opzet voldoende is opgelost. De werking hiervan dient de komende jaren te worden getoetst. Wij kwalificeren deze bevinding als licht en decentraal georiënteerd. Dit houdt in dat de bevinding aan de desbetreffende organisatie-eenheid wordt gemeld én dat de bevinding via het regieteam ‘ADR/AR aanbevelingen’ wordt gevolgd.

### 4.3 Opgeloste bevindingen in het beheer in 2012

Figuur 3: Gerealiseerde verbeteringen in 2012

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2009	2010	2011	2012
Beheersing bekostigingsfactoren PO	DGPV/DGDUO			■	✓
Betaalverkeer	SG/DG DUO			■	✓

▲ licht   ■ gemiddeld   ● ernstig   ✓ opgelost

- 4.3.1 *Beheersing bekostigingsfactoren PO opgepakt*  
 Voor een deel van de bij de bekostiging van het PO gebruikte bekostigingsfactoren is in 2011 geconstateerd dat veronderstelde controles in BRON niet aanwezig waren. Aanvullende controles bleken nodig teneinde de onzekerheid over de rechtmatigheid van de bekostiging PO te beperken. In de loop van 2012 is op initiatief van de directie PO, in samenwerking met de IvHO, DUO en de ADR, een analyse van de bekostigingsfactoren gemaakt en een plan van aanpak opgesteld voor de controle van de bekostigingsfactoren. Afgesproken is dat de IvHO de bekostigingsfactoren welke niet via BRON zijn afgedekt via onderzoek ter plaatse controleert. Daarmee beschouwen we de beheersing van de bekostigingsfactoren als toereikend.
- 4.3.2 *Betaaltermijnen facturen zijn verbeterd*  
 Over 2011 hebben wij u gemeld dat OCW niet voldeed aan de rijksbrede norm dat minimaal 90% van de facturen binnen 31 dagen betaald dienen te zijn. In 2012 hebben wij in opdracht van FEZ hiernaar onderzoek gedaan. Uit het onderzoek naar de betaalde facturen in de periode augustus t/m oktober 2012 is naar voren gekomen dat 96% binnen de gestelde termijn is betaald. Tevens is vastgesteld dat de informatie die door DUO wordt geleverd over het betaalgedrag correct wordt berekend. Voor geheel 2012 betekent het dat 93,9% van de facturen tijdig zijn betaald. Door de ingestelde acties van FEZ en DGDUO zijn betaaltermijnen duidelijk verbeterd ten opzichte van 2011 (88,8%). Op basis van de resultaten van het onderzoek zullen DUO en FEZ acties uitvoeren om het percentage tijdig betaalde facturen in 2013 verder te verhogen.

#### 4.4 Relatief veel oude bevindingen in het beheer in 2012

Figuur 4: Bevindingen in het beheer 2012

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2009	2010	2011	2012
Interne beheersing bekostigingsproces	DG DUO	■	■	■	■
Studiefinanciering	DG DUO				▲
Subsidiebeheer	DG DUO			■	■
Financieel beheer RCE	DGCM		■	■	■
Inkoopbeheer bestuursdepartement	SG/diversen	■	●	●	■
P-direkt	SG/diversen		■	■	■
Financieel beheer NA	DGCM	▲	▲	■	■
Informatiebeveiliging DUO	DG DUO/SG		▲	■	■
Inkoopbeheer DUO	DG DUO		▲	■	■
Voorschottenbeheer	DG DUO/SG	■	■	■	■
Verplichtingbeheer	SG/DG DUO	■	■	▲	▲
Financieel beheer BES-eilanden	DGHBWE	▲	■	■	▲

▲ licht   ■ gemiddeld   ● ernstig

In het bovenstaande figuur zijn de geconstateerde bevindingen opgenomen over 2012; het figuur illustreert eveneens de ouderdom ervan. Het evaluatieproces – met als resultante de impact – van de bevindingen is toegelicht in paragraaf 4.1. Over 2012 rapporteren wij twaalf bevindingen, waarvan negen gemiddelde en drie lichte. Hieronder worden de bevindingen toegelicht.

##### 4.4.1 *De beheersmaatregelen in het bekostigingsproces zijn in 2012 verder uitgewerkt en voldoen in opzet; werking zal in 2013 worden beoordeeld*

DUO heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het ontwerpen van een stelsel van interne beheersingsmaatregelen (de zogenaamde 'key-controls') om het bekostigingsproces optimaal te laten verlopen en de gesignaleerde risico's af te dekken. De diverse activiteiten en gerealiseerde (deel)projecten hebben geleid tot een modern productieproces en monitoring-systeem. DUO heeft 2012 vooral benut om de maatregelen te implementeren en zal dat voor de resterende maatregelen in 2013 voortzetten. Zo heeft DUO haar risico's en getroffen IT-beheersmaatregelen in relatie tot relevante hoofdprocessen van de onderwijsbekostiging en objecten in de loop van 2012 zichtbaar gemaakt. Dit zou voor een deel de IT-beheersmaatregelen in relatie tot de onderkende risico's voldoende moeten waarborgen. Wij hebben vastgesteld dat nog niet alle maatregelen operationeel zijn. Tevens is DUO een optimaal test-traject aan het ontwerpen om het geautomatiseerde deel van het bekostigingsproces nog beter te beheersen dan nu kan worden aangetoond. Met het 'TF/Project Algemene Rekenkamer' tracht DUO het bekostigingsproces beter te controleren met behulp van geautomatiseerde controlehulpmiddelen met aanvullend doel om tot betere management- en stuurinformatie te komen.

Per september 2012 is een dashboard voor de 'operational key controls' functioneel. Wij hebben zowel de procesbeschrijvingen (inclusief key-controls) als het managementdashboard key-controls beoordeeld. Het managementdashboard is in beginsel een bruikbaar middel om bijvoorbeeld informatie over de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de key-controls weer te geven. Het geeft een overzicht of een bepaalde handeling tot een vastlegging in het dossier heeft geleid; de effectieve werking daarvan wordt hierdoor overigens niet onderzocht. Sturingsinformatie is nog niet volledig uitgewerkt en beschikbaar. De verbeteringen met betrekking tot de overige key-controls zijn voorbereid in 2012 maar nog niet compleet in de productiedossiers geïmplementeerd. DUO heeft voor 2013 verbeteringen gepland (aangekondigd) om de beheersingsinformatie voor het management en de sturing door het management te vergroten. De werking zullen wij eerst in 2013 op basis van voltooide producties kunnen

vaststellen. Verder constateren wij dat bij de uitwerking van verschillende onderdelen van de beschrijvingen interne beheersing en bekostigingsprocessen (opzet) er op onderdelen verdere diepgang is aangebracht en gegevens zijn geactualiseerd.

#### 4.4.2

##### *Kanttekening bij aan het studiefinancieringsproces gerelateerde digitale systemen*

Uit de controle op de processen van studiefinanciering, inclusief de BES-eilanden, les gelden en tegemoetkoming onderwijsbijdragen en studiekosten blijkt, evenals over 2011, dat deze processen goed verlopen. Wij plaatsen wel een kanttekening bij de verwerking van de geautomatiseerde gegevensverwerking van studentengegevens. Studiefinanciering kent zowel geautomatiseerde als handmatige gegevensverwerking van studentengegevens. De beide gegevensstromen worden door ons gecontroleerd. De mutaties worden voornamelijk via MijnDUO doorgegeven en opgenomen in een tussenbestand met zgn. labelwaarden. Deze labelwaarden kunnen als brongegevens van de aangeleverde mutaties worden gezien. Uit de controle op de verwerking van de geautomatiseerde gegevensstroom constateren wij verschillen in de gegevens die zijn doorgezet via het tussenbestand naar het studiefinancieringssysteem en een digitaal archief. Deze fouten houden verband met een nieuwe release (april 2012) van de applicatie waarvan gebruik wordt gemaakt voor het proces van de studiefinanciering. In deze release zijn, zoals DUO aangeeft, bepaalde modules – met name betreffende het digitaal archief – van de applicatie niet meegenomen. De ADR heeft geen expliciet onderzoek gedaan naar de implementatie van deze release. De brongegevens in het tussenbestand worden slechts tijdelijk bewaard. Vanaf april 2012 kunnen wij de verwerkte mutaties in het studiefinancieringssysteem en de opgeslagen informatie in het digitaal archief niet vergelijken met de brongegevens, omdat het ontbreekt aan een primaire vastlegging van de door de student ingediende mutaties voordat deze binnen de systemen een bewerking ondergaan. Op basis van aanvullende acties (zgn. vervangende maatregelen) is te herleiden dat de brongegevens correct worden doorgegeven aan het systeem. Uit de diverse controles op de toekenningen studiefinanciering is niet gebleken dat de betreffende release van april 2012 gevolgen heeft gehad voor de rechtmatigheid van de toekenningen. DUO geeft aan dat de tekortkomingen in de applicatie zo spoedig mogelijk zullen worden opgelost.

Wij hebben een aantal fouten geconstateerd in de verwerking van de studentengegevens. Deze fouten zijn veroorzaakt door niet, niet tijdig of niet volledig handmatig verwerken van de gegevens. Deze fouten kunnen achteraf niet worden hersteld. Hierdoor houden wij circa € 16,6 miljoen aan onrechtmatigheden in deze stroom.

#### 4.4.3

##### *In het subsidieproces constateren wij relatief veel fouten, met name bij subsidievaststellingen*

DUO verleent voor de meeste beleidsdirecties van het ministerie de subsidies en stelt deze in een later stadium vast. Alleen de cultuurdirecties en de directie Internationaal Beleid (IB) doen dit zelf. De subsidieprocessen bij de cultuurdirecties en directie IB verlopen beheerst. Bij het proces van verlening van (overige) onderwijssubsidies zijn ten opzichte van 2011 meer fouten geconstateerd. In het proces van subsidievaststelling dat door DUO wordt uitgevoerd worden nog relatief veel fouten gemaakt. Deze fouten zijn verschillend van aard en komen in diverse fasen van de processen van het subsidiebeheer voor.

##### *Subsidieverlening:*

- Te snelle bevoorschotting zonder wettelijke grondslag;
- Administratieve verwerking van een aantal verleningen is niet correct verlopen. Zo zijn verplichtingen te vroeg geboekt of zijn de voorschotten niet of niet tijdig geadministreerd;
- De verleningen vinden soms niet tijdig plaats.

##### *Subsidievaststelling:*

- De beoordeling van de verantwoordingsstukken door DUO voorafgaand aan de subsidievaststelling strekt zich niet in alle gevallen uit tot alle relevante informatie. In een aantal gevallen constateren wij dat de ontvangen controleverklaringen de rechtmatigheid – naleving subsidievoorwaarden – niet dekken. Daarnaast ontbreekt in een aantal gevallen het activiteitenverslag of wordt het ontvangen activiteitenverslag niet (zichtbaar) meegewogen in het vaststellingsproces;

- Zowel het administreren van vastgestelde subsidies in de (voorschotten)administratie als het ontvangen van subsidieverantwoordingen en het vaststellen daarvan vinden niet tijdig plaats.

De niet adequaat werkende interne beheersing van de subsidieprocessen levert een voortdurend risico op voor de rechtmatige begrotingsuitvoering en de getrouwe weergave daarvan in de administraties. Wij constateren dat de oorzaken hiervan divers van aard zijn. Helaas kunnen wij met de diepgang van het gevoerde onderzoek in het kader van onze wettelijke taak de oorzaken niet nader concretiseren. Wel denken wij dat oplossingen voor deze problematiek gezocht kunnen worden in de uniformering van de subsidieregelingen en harmonisatie van processen en verantwoordelijkheden. Voorts ligt (gedeeltelijk) de oorzaak voor de problematiek in de nog niet afgeronde beschrijvingen van het subsidiebeheer. Het verdient ook de aanbeveling om de gemaakte afspraken binnen de verantwoordelijkheidsverdeling (intensief) te monitoren. Tevens adviseren wij u om uitvoering te geven aan de initiatieven die DUO in de speerpuntennotitie heeft uitgewerkt, en deze op bestuurlijk niveau binnen het departement te ondersteunen.

#### 4.4.4

*Het financieel beheer RCE in 2012 is nog niet toereikend; verbeteringen in 2012 hebben onvoldoende effect*  
De onderdelen van het financieel beheer die nog te kort schieten zijn het subsidiebeheer, de registratie van de verplichtingen en subsidieoverschotten, alsmede het inkoopproces. Het verlenen van subsidies is beheerst verlopen. Echter het vaststellen van restauratie- en onderhoudssubsidies kent beheersmatige tekortkomingen. Er zijn stappen genomen op het terrein van de administratieve organisatie en subsidieadministraties, maar het proces als geheel schiet tekort. Niet altijd is te herleiden hoe bij de vaststelling van de subsidie de subsidiabele kosten van en het gerealiseerde resultaat op een project inhoudelijk zijn beoordeeld. Tevens zien wij verschillen in de wijze van vastleggen van deze beoordeling. Tot slot vinden wij dat het tijdig (binnen de wettelijke termijn) afhandelen van aanvragen tot vaststelling een punt van aandacht is. Het risico bestaat dat subsidies voor onderhoud en restauratie niet conform de door de RCE goedgekeurde plannen en begrotingen worden besteed en dat de RCE dit niet of te laat constateert. Wij willen u adviseren om de vastleggingen van beoordelingen strikter te reguleren en het toezicht hierop uit te breiden en te bestendigen.

De bepaling van de stand van de subsidieverplichting verloopt ieder jaar stroperig met relatief veel fouten. De oorzaken hiervoor liggen enerzijds aan de voeding uit verschillende subsidie-systemen en anderzijds de complexe financiële relatie met het Nationaal Restauratiefonds (NRF). De voorgenomen vernieuwing van contracten met het NRF is nog niet gerealiseerd. Het voornemen is om in 2013 tot één subsidiesysteem te komen. Het is aan te bevelen om dan ook de contracten met het NRF te vernieuwen. Voorts adviseren wij u een instructie (procesbeschrijving) te maken, waardoor de invloed van personele wisselingen op dit proces beperkt wordt.

De RCE heeft in 2012 diverse acties ondernomen om intern de naleving van de Europese aanbestedingsregels te borgen. Desondanks constateren wij circa € 1,8 miljoen aan onrechtmatige uitgaven. Deze uitgaven hebben te maken met afloop van 'oude contracten'. Wij menen dat het inkoopproces thans in opzet toereikend is. Hierdoor hebben zich in 2012 geen onrechtmatigheden voorgedaan in de aanbesteding van 'nieuwe contracten'. Desondanks adviseren wij u om de monitorsrol – in de vorm van de 100% controle – vooralsnog te bestendigen. Het is gebleken dat dit 'vangnet' een positieve uitwerking heeft gehad op het inkoopproces van de RCE.

#### 4.4.5

*Inkoopproces bestuursdepartement heeft de aandacht; in 2012 een lichte verbetering*  
Sinds 2010 is het inkoopbeheer als ernstige bevinding in de bedrijfsvoering gekwalificeerd. Zowel in 2011 als in 2012 zijn diverse acties in gang gezet ter verbetering van het inkoopproces. Zo heeft FMICT de procesbeschrijving geactualiseerd en een toezichtplan opgesteld. Daarnaast heeft de inkoopfunctie van het kerndepartement zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin een impuls gekregen. Het dossierbeheer is in 2012 onder handen genomen en de inzet is te komen tot één dossier per inkoopopdracht. Tot slot is in de loop van 2012 het interne toezicht op de inkoopfunctie OCW-breed verscherpt middels de 100%-controle van FEZ. Wij constateren hierdoor een aantal lichte verbeteringen in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het inkoopbeheer. Hierbij kunt u denken aan:

- het dossierbeheer waarin verbetering waar te nemen is: de inkoopdocumenten zijn bijvoorbeeld via E-doc sneller te raadplegen. Tegelijkertijd constateren we dat nog niet altijd sprake is van één inkoopdossier per opdracht en dat incidenteel relevante documenten niet in het dossier aanwezig zijn;
- de AO beschrijvingen van het inkoopbeheer, die een kwalitatieve verbetering hebben doorgemaakt.

Ondanks alle inzet en aanvullende maatregelen constateren wij dat in 2012 opdrachten niet altijd conform de (Europese) aanbestedingsregels zijn verstrekt. Voor circa € 8,1 miljoen<sup>1</sup> is ten onrechte niet Europees aanbesteed. Hiervan heeft circa 4,2 miljoen betrekking op fouten in aanbestedingen uit 2011 of eerder. De probleemgebieden betreffen binnen het kerndepartement met name het ICT-domein. Daarnaast constateren we overtredingen van de regelgeving bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (betreft € 1,9 miljoen) en het College voor Examen. De inkoopproblematiek wordt voornamelijk veroorzaakt door de decentralisatie – zowel administratief als procedureel – van de inkoopfunctie. U hebt besloten om de 100%-controle begin 2013 af te schalen. Deze controle wordt nu voor de apparaatskosten intern bij FM/ICT uitgevoerd. In de AO beschrijvingen van het inkoopproces zijn maatregelen opgenomen die echter niet de 100%-controle volledig vervangen. Wij zien hierbij risico's – zoals onvolledig inzicht in de contracten en verplichtingen – die naar onze mening risicogericht door FEZ in het toezicht zouden moeten worden betrokken. Daarnaast adviseren wij u om nader te bezien hoe u tot één centrale inkoopfunctie<sup>2</sup> kunt komen. Wij menen dat hierin de oplossing ligt voor de inkoopproblematiek. Inmiddels hebben wij van FM/ICT begrepen dat naar aanleiding van het besluit van MT-OCW in december 2012 de centralisatie van de inkoopfunctie in de eerste helft van 2013 zal plaatsvinden.

#### 4.4.6

##### *P-processen bij DPO nog onvoldoende geborgd*

Wij hebben geconstateerd dat de interne beheersingsmaatregelen van DPO niet altijd beschreven zijn in de procesbeschrijvingen of werkinstructies van de kritische<sup>3</sup> P-Direkt processen (aanstellen, ontslaan, reisdeclaraties, IKAP, bewust belonen, terugwerkende kracht mutaties). DPO heeft in december 2012 deze processen, op één na, in concept voorgelegd aan de ADR. Wij zijn bezig met de beoordeling van deze beschrijvingen. Gezien de capaciteitsdruk bij de ADR door de jaarrekeningcontrole loopt de beoordeling niet conform planning. Overigens hadden de beschrijvingen, gelet op het moment van aanlevering, weinig invloed op de processen gedurende 2012. Gelet op de gevoeligheid van de P-processen is het noodzakelijk om een intern controleplan te hebben. DPO heeft eind 2012 een eerste aanzet gedaan om te komen tot een interne controleplan. Wij hebben deze aanzet meegelezen, waarbij wij constateren dat deze aanzet nog niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Deze constatering hebben wij met DPO besproken. Daarom handhaven wij het risico dat onduidelijk is wie welke rol moet vervullen bij de processen van P-Direkt en wie welke interne beheersingsmaatregelen moet uitvoeren. Wij vinden dit een onwenselijke situatie. Daarom adviseren wij u prioriteit te stellen aan het afwickelen van het interne controleplan en de resterende procesbeschrijvingen. Inmiddels heeft DPO toegezegd voor de zomer 2013 het definitieve interne controleplan gereed te hebben.

1 Dit bedrag is inclusief € 1,8 miljoen van de RCE. De inkoopfunctie van de RCE maakt onderdeel uit van de inkoopfunctie van het bestuursdepartement als aanbestedende dienst.

2 Hieronder valt te lezen: aggregatie van inkopen per aanbestedende dienst, centraal contractmanagement (en registratie) en zoeken naar samenhang tussen contractmanagement, financiële administratie en inkoopdossiers. Dit wordt ondersteund door de ambitie vast te houden om te komen tot één inkoopdossier per inkoopopdracht.

3 Kritische processen zijn processen waarvan de ADR vindt dat deze door het departement zelf moeten worden beheerst.

4.4.7

*Financieel beheer Nationaal Archief (NA) maakt in 2012 een kwalitatieve verbetering door; borging en sturing verdienen de aandacht*

Over 2011 constateerden wij dat het financieel beheer van het NA aandacht behoeft. Met name ten aanzien van het projectenbeheer, de voorraden en de vorderingen. In het kader van de rechtmatigheid hebben wij aandacht gevraagd voor de relatie met verbonden partijen en het naleven van de Europese aanbestedingsregels. Dit werd met name veroorzaakt door een zwakke financiële functie. In 2012 is het NA aan de slag gegaan met het verbeteren van het financieel beheer. De implementatie van verbetermaatregelen verloopt volgens planning. In 2012 zijn de meeste maatregelen geïmplementeerd en geëffectueerd. In 2013 zal met name gewerkt worden aan de borging van de maatregelen en het inregelen van de sturing. Het beheer heeft in 2012 een kwalitatieve verbetering doorgemaakt, tegelijkertijd zien wij een aantal aandachtspunten op het gebied van projectenbeheer, materiële uitgaven en de relaties met partijen gelieerd aan het NA. Het niet Europees aanbesteden van opdrachten levert het NA een fout in de rechtmatigheid op van circa € 1 miljoen. In vergelijking met 2011 is dit een verbetering. Deze verbetering heeft met name te maken met de inzet van de 100%-controle van FEZ en het actief toezicht vanuit . Wij adviseren u dit toezicht in 2013 verder uit te bouwen en de financiële functie te bestendigen.

4.4.8

*Informatiebeveiliging DUO heeft de aandacht, maar blijft grote risico's lopen*

*DUO heeft onvoldoende vooruitgang geboekt bij inrichting van tactisch securitymanagement*

In 2011 heeft de ADR vastgesteld dat het informatiebeveiligingsplan van DUO Groningen niet volledig afgerond was. Enkele onderdelen die nog ontbraken waren: koppeling met het OCW Informatiebeveiligingsbeleid, een controlcyclus rond de informatiebeveiliging en een 'beveiligingsbewustzijnprogramma'.

DUO heeft in 2012 er voor gekozen om eerst een analyse uit te voeren naar de stand van zaken van informatiebeveiliging bij DUO. Eind 2012 is een concept rapportage hierover opgeleverd. Uit deze rapportage constateren wij dat deze niet volledig is en dat in 2012 het beveiligingsbewustzijnprogramma niet volledig is uitgevoerd. Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen, de vastgestelde tekortkomingen door de Algemene Rekenkamer, de uitkomsten van Digi-D onderzoek en onze eerdere bevindingen zijn wij van mening dat DUO Groningen voortdurend risico's op het gebied van informatiebeveiliging loopt. Wij benadrukken dat door de vele klantrelaties (en vertrouwelijkheid ervan) en de sterke afhankelijkheid van ICT dit geen gewenste situatie is voor DUO. Daarom willen wij u adviseren om concrete acties te ondernemen om het tactische securitymanagement te verbeteren. De Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid (BIR) als uitgangspunt te nemen, duidelijke keuzes te maken, prioriteiten te stellen, de voortgang te bewaken en te borgen door het uitvoeren van periodieke controles (controlcyclus). Een essentieel element om deze aanbeveling te realiseren is de zichtbare betrokkenheid van het management.

*DUO heeft niet gewerkt aan het bedrijfscontinuïteitsplan (BCP) maar aan het bedrijfscontinuïteitsmanagement (BCM)*

In 2011 hebben wij aangegeven dat het concept BCP nog onvoldoende de relaties en afhankelijkheden weergaf tussen het bestaande beleid<sup>4</sup> en plannen die, op deelgebieden, aangeven hoe er bij continuïteitsproblemen moet worden gehandeld. Het concept BCP was een globaal, op hoofdlijnen beschreven document voor DUO Groningen. Door capaciteitsdruk heeft DUO in 2012 niet verder gewerkt aan het concept BCP maar heeft besloten om een plan over BCM op te zetten. BCM geeft aan welke processen en producten moeten leiden tot een geborgde bedrijfscontinuïteit. Eind 2012 is het conceptplan BCM opgeleverd. Het niet hebben van een volledig BCP vergroot het risico – bij manifestatie van een calamiteit – dat niet de meest doelmatige procedures worden gevolgd. Hierdoor kan de calamiteit groeien tot een groot politiek afbreukrisico. Wij adviseren u om in 2013 capaciteit vrij te maken voor het opstellen van een overkoepelend BCP.

4 Onder andere: fysiek beveiligingsbeleid en –plannen, de ICT Producten- en Dienstencatalogus 2011, het informatiebeveiligingsplan en het calamiteitenplan.

#### 4.4.9

##### *Inkoopbeheer DUO heeft in 2012 een verbeteringslag doorgemaakt*

Uit ons onderzoek naar het financieel beheer betreffende de inkoopfunctie constateren wij geen gebreken in de interne beheersing: de opzet van het inkoopproces is op orde. In de werking van het proces constateren wij wat slordigheden. Dit heeft met name te maken met het tijdig aanbesteden c.q. verlengen van contracten. Hiertoe wordt de afloop van contracten inmiddels in SAP gemonitord en wordt een aanbestedingskalender gehanteerd. Om het inkoopbeheer te bestendigen is het van belang dat de getroffen maatregelen en de vervangende maatregelen van de 100%-controle in 2013 worden geborgd in de processen. DUO heeft hiertoe het 'actieplan borging 100% controle in het inkoopproces' ontworpen. Dit actieplan is in eerste instantie inventariserend, naar aanleiding waarvan instrumenteel 100% controleaspecten in het regulier inkoopproces kunnen worden verankerd. Wij menen dat dit een goede werkwijze is om te komen tot een goed werkend systeem voor inkopen. Echter wij willen u erop attenderen dat het een en ander een langere doorlooptijd zal hebben om onrechtmatige aanbestedingen te vermijden.

Over 2012 hebben wij in totaal € 11,3 miljoen aan onrechtmatige aanbestedingen vastgesteld. Door de implementatie van 'nieuwe' maatregelen zien wij in het tweede halfjaar duidelijk verbetering. Als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels zijn met name in het ICT-segment over 2011 grote onrechtmatigheden geconstateerd. DUO heeft door maatregelen te treffen deze onrechtmatigheden in het eerste halfjaar van 2012 hersteld. De herstelactie spitste zich toe op twee terreinen:

- contracten werden – op basis van Europese aanbestedingsregels – overgesloten; en
- het proces van het inkoopbeheer is ordelijk en controleerbaar verlopen.

Door afloop van de hierboven genoemde contracten hebben wij uitgaven die daarmee samenhangen over het 1e halfjaar van 2012, tot het moment van oversluiten van het contract, als onrechtmatig aangemerkt (circa € 8 miljoen). Daarnaast constateren wij bij DUO voor circa € 3,3 miljoen aan nieuwe onrechtmatigheden als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels. Deze werden met name veroorzaakt door de slordigheden die hierboven zijn genoemd. DUO zal hierop passende maatregelen treffen met als doel herhaling van deze onrechtmatige inkopen te voorkomen.

#### 4.4.10

##### *Kwaliteit van het voorschottenbeheer behoeft aandacht*

In voorgaande jaren werden bevindingen met betrekking tot voorschottenbeheer gerapporteerd onder de tekortkoming met verzamelnaam Naleving Comptabele voorschriften. Deze bevinding is in dit rapport niet meer opgenomen. Over voorschottenbeheer wordt nog wel separaat gerapporteerd. Uit onze controle is gebleken dat voorschotten ten onrechte openstaan, omdat de onderhavige subsidie is afgerekend. Daarnaast constateren wij dat relatief vaak voorschotten worden afgeboekt terwijl de subsidie nog niet is afgerekend. Hierdoor ontstaat het risico dat gedurende het jaar niet de juiste stand aan voorschotten zichtbaar is. Dit verarmt de stuurkracht op de openstaande voorschotten en de hoogte ervan. Wij constateren dat de oorzaken divers zijn. Te denken valt aan (mis)communicatie, interpretatie van de comptabele voorschriften, centrale monitoring etc. Wij adviseren u de procesgang goed onder de aandacht te brengen bij de belangrijkste actoren en daar vergaande afspraken over te maken. Voorts denken wij aan de uitbreiding (intensivering) van de monitorsrol van FEZ.

#### 4.4.11

##### *Het verplichtingenbeheer behoeft verbetering*

Het komt relatief vaak voor dat verplichtingen niet, niet tijdig of niet volledig geboekt worden. Wij attenderen u erop dat het niet beheersen van het proces van vastleggen van verplichtingen zekere risico's met zich meebrengt. Deze risico's liggen met name op het terrein van budgetuitputting en Europese aanbestedingen. Op basis van onze controle is het niet mogelijk de oorzaken aan te duiden. Wij menen dat de oplossing hiervoor gezocht kan worden in de discipline en duidelijke procedures en richtlijnen voor dit proces.

4.4.12

*Stijgende lijn verantwoording en toezicht Caribisch Nederland*

In 2012 zijn de regels voor jaarverslaggeving vastgesteld en begin 2013 is het controleprotocol (OCP BES) definitief gemaakt. Overleg over het maken van structurele afspraken over afhandeling van verantwoordingsdocumenten en financieel toezicht tussen de belanghebbende organisatie-eenheden is opgestart, maar nog niet afgerond. Door het aanstellen van een 'nieuw' administratiekantoor is het maken van 'nieuwe' afspraken tussen keten-verantwoordelijken – om een tijdige en betrouwbare informatiestroom te waarborgen – vertraging opgelopen. Het financieel belang van de bekostiging van het onderwijs op Caribisch Nederland is overigens beperkt.





## 5 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

Door met name het niet toepassen van de juiste RBV sjabloon is het totstandkomingsproces van de prestatie-indicatoren niet geheel ordelijk verlopen.

### 5.1

#### Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Daartoe onderzoeken wij of deze niet-financiële informatie op een deugdelijke (dat wil zeggen op ordelijke en controleerbare) wijze tot stand is gekomen. Deze normen zijn verder uitgewerkt in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013.

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering is afhankelijk van het belang van de desbetreffende informatie en de omvang van de risico's die worden onderkend in het proces van totstandkoming van deze informatie. Op grond van deze risicoafweging hebben wij de volgende totstandkomingsprocessen voor een nader onderzoek in 2012 geselecteerd:

- totstandkomingsproces van de prestatie-indicatoren;
- totstandkomingsproces van de bedrijfsvoeringsparagraaf;
- totstandkomingsproces van het jaarverslag.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek.

#### *Totstandkomingsproces van de prestatie-indicatoren behoeft verbetering*

Uit ons onderzoek naar de ordelijke, controleerbare totstandkoming van de prestatie-indicatoren in het jaarverslag 2012 constateren wij het volgende:

- Met ingang van de 2012 worden de prestatie-indicatoren van OCW, in het kader van 'Verantwoord begroten' vermeld in de beleidsagenda. In de begroting zijn de indicatoren niet opgenomen conform de sjabloon van de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Daardoor ontbrak veelal het vereiste trendinzicht van basiswaarden, realisatiewaarden en streefwaarden;
- Mede als gevolg van bovenstaande is de sjabloon ook niet toegepast bij de eerste versies van het jaarverslag 2012;
- Eind 2012 heeft directie Kennis besloten de applicatie 'Indicatorenregister' niet meer te gebruiken voor de totstandkoming van het jaarverslag 2012. In plaats daarvan is een spreadsheet gehanteerd. Gevolg hiervan is dat de AO-beschrijving – geënt op het indicatorenregister – niet gevolgd wordt.

Naar aanleiding van bovengenoemd tweede punt is het jaarverslag op 13 maart 2013 aangepast. Wij hebben deze versie beoordeeld en daarbij vastgesteld dat deze voldoet aan de eisen van de RBV.

Op grond van ons onderzoek zijn wij van oordeel dat de prestatie-indicatoren deugdelijk zijn opgenomen in het jaarverslag 2012. Echter het totstandkomingsproces van de prestatie-indicatoren in het jaarverslag is niet geheel ordelijk verlopen. Deze conclusie baseren wij onder andere op de constatering dat de eerste versies van het DJV niet voldeden aan de eisen van de RBV.

#### *Totstandkomingsproces jaarverslag en bedrijfsvoeringsparagraaf*

De bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarverslag zijn in goed overleg tussen FEZ, ADR en beleidsdirecties tot stand gekomen.



## 6 Overige onderwerpen

Het financieel toezicht maakt een kwalitatieve verbeterslag door. De Inspectie van het Onderwijs (IvHO) wil meer toewerken naar geïntegreerde instrumenten voor het kwaliteitstoezicht en het financieel toezicht. Ook het functioneren van de instellingsaccountants is in 2012 verbeterd.

### 6.1 Inleiding

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verantwoordelijk voor het stelsel waarin circa € 35 miljard aan bekostiging in de verschillende sectoren wordt verdeeld. Binnen het stelsel heeft het M&O beleid een belangrijke functie, waardoor betrouwbaarheid wordt gegenereerd betreffende de rechtmatige verkrijging en besteding van de genoemde publieke middelen. Het financieel toezicht maakt onderdeel uit van het M&O beleid.

### 6.2 Inspectie voert kwalitatief verbeterslag door in toezicht

Het toezicht op maatschappelijke instellingen, zoals in de zorg, volkshuisvesting en ook in het onderwijs, stond in 2012 onder grote druk. Het debat over het toezicht in het onderwijs is door bekende dossiers aangewakkerd. Ook de ADR heeft bijdragen geleverd aan deze discussie. Wij hebben over dit onderwerp een aantal notities geschreven aan de leden van het MT-OCW. Zo hebben wij een notitie geschreven over de voorgenomen integratie van het financieel toezicht en kwaliteitstoezicht door de IvHO. Wij zijn verheugd dat het toezicht van de IvHO een kwalitatieve verbeterslag doormaakt. Daarbij vinden wij het van belang dat behoudend wordt omgegaan met de reviewtaak van de Inspectie. Deze taak zorgt er onder andere voor dat het ministerie van OCW, de Algemene Rekenkamer en de ADR een uitspraak kunnen doen over de rechtmatige uitvoering van de onderwijsbekostiging. Een mogelijke herpositionering van de functie van Rekenschap<sup>5</sup> kan risico's met zich brengen voor de reviewtaak, waardoor mogelijk niet meer aan de daaraan te stellen eisen<sup>6</sup> kan worden voldaan. Om te kunnen steunen op de uitvoering van de reviewtaak is het noodzakelijk deze zelfstandig en identificeerbaar te positioneren. Inmiddels hebben wij van Rekenschap begrepen dat de reviewtaak in de huidige context voortgezet wordt. Rekenschap heeft toegezegd een en ander hierover in het review-programma – dat in het Audit Committee van mei 2013 wordt gepresenteerd – uit te schrijven.

### 6.3 Toezicht op onderwijsinstellingen: kleine accountantskantoren functioneren beter, grote kantoren bestendig

Jaarlijks onderzoekt ('reviewt') de IvHO steekproefsgewijs de kwaliteit van de controles<sup>7</sup> die instellingsaccountants hebben uitgevoerd. In 2012 vonden reviews plaats van 67 accountantscontroles over het boekjaar 2011. Het totaalbeeld over 2012 is beter dan 2011. Op basis van iets meer reviews (67 tegenover 64 in 2011) zijn er minder controles als 'niet toereikend' beoordeeld (6 tegenover 11 in 2011).

---

5 Directie Rekenschap van IvHO voert voornamelijk het financieel toezicht uit.

6 Deze eisen hebben wij in de notitie ADR/2013/21 opgenomen.

7 Het doel van de review is om vast te stellen dat de accountant zijn/haar controle op de juiste vaktechnische gronden heeft uitgevoerd en dat de controle voldoet aan de wettelijke eisen. De controle van de instellingsaccountant heeft als doel om vast te stellen dat de verantwoording van het bestuur in overeenstemming is met de werkelijkheid en dat de verantwoording voldoet aan de wettelijke eisen (rechtmatigheid en inrichtingseisen volgens Titel 9 BW2).

	Grote kantoren 2011	Grote kantoren 2010	Kleine kantoren 2011	Kleine kantoren 2010
Aantal onderzocht dossiers	45	48	22	16
Ontoereikende dossiers	1	3	5	8
Toereikende dossiers	44	45	17	8

De IvHO stelt vast dat de meeste accountants de controles<sup>8</sup> bij onderwijsinstellingen goed uitvoeren. De positieve ontwikkeling bij grote accountantskantoren zet door en bestendig. Ook de kwaliteit van de controles door kleinere accountantskantoren is duidelijk verbeterd. De IvHO heeft bij ontoereikendheden de betreffende accountants aangesproken op de tekortkomingen. IvHO zal middels 'herhalingsreviews' onderzoeken of zij de kwaliteit van hun controles over het boekjaar 2012 hebben verbeterd. Alhoewel de uitkomsten positiever zijn dan vorig jaar acht de IvHO het gewenste resultaat, met name bij kleinere kantoren, nog niet bereikt. De IvHO zal de specifieke controleaanwijzingen onder de aandacht blijven brengen van de kleinere kantoren. Aan de hand van de toezichtbevindingen zal verder worden gezien of aanscherping van respectievelijk verduidelijking in het Onderwijsprotocol OCW/EL&I noodzakelijk is.

#### 6.4 Positief beeld reviews in de niet-onderwijssectoren en onderwijsgerelateerde instellingen

Conform het in mei 2012 door het Audit Committee vastgestelde reviewprogramma hebben wij in 2012 veertien reviews uitgevoerd in de niet-onderwijssectoren en bij de onderwijsgerelateerde instellingen. De uitgevoerde reviews hadden het oordeel toereikend.<sup>9</sup> Dit betekent dat de beleidsdirecties, in het vaststellingsproces, kunnen steunen op accountantsoordelen in de hiervoor genoemde sectoren.

Toereikend betekent echter niet dat er geen bevindingen zijn ten aanzien van de door de instellingsaccountants uitgevoerde werkzaamheden. Bij een derde van de uitgevoerde reviews hebben wij geconstateerd dat de instellingsaccountant de naleving van de Europese aanbestedingsregels niet (expliciet) in de controle had betrokken. In deze situaties was alleen gevraagd om de naleving van de subsidievoorwaarden te controleren, dan wel ging de instellingsaccountant uit van de OCW wet- en regelgeving. Dit speelt met name bij de onderwijsgerelateerde instellingen, waar geen controleprotocollen voorhanden zijn. Hierdoor ontstaat onzekerheid of deze instellingen zich aan de regels voor Europese aanbesteding houden. De bijbehorende rechtmatigheidsrisico's zijn ingeperkt doordat een deel van de betrokken instellingsaccountants aangeeft dat deze instellingen geen contractuele verplichtingen zijn aangegaan boven de drempelbedragen. De andere betrokken accountants hebben op ons verzoek aanvullend de Europese aanbesteding opgenomen in de controle. De instellingsaccountants hebben aangegeven met onze aanbevelingen rekening te houden en de nodige verbeteringen aan te brengen. Eerder hebben wij u aanbevolen om voor deze restgroep van instellingen een controleprotocol op te stellen voor de instellingsaccountant. Wij hebben nu begrepen dat binnenkort een dergelijk controleprotocol wordt gepresenteerd.

8 De uitvoering van de controles is als volgt verdeeld: 75% wordt door de vier grote accountantskantoren uitgevoerd en 25% door de kleine kantoren.

9 Een review is nog onderhanden, omdat de controledocumentatie nog niet van de accountant is ontvangen.

## 6.5

### **Onzekerheden SiSa 2010 opgelost; SiSa 2011 is geschikt voor vaststelling**

Begin 2012 is op basis van door ons uitgevoerde single reviews gebleken dat niet zondermeer gesteund kon worden op de accountantscontrole bij de provincies en gemeenten over 2010. Voor zover deze specifieke uitkeringen met betrekking tot het verantwoordingsjaar 2010 in 2011 nog niet waren vastgesteld, is afgesproken dat ministeries de hieruit voortvloeiende onzekerheid zoveel mogelijk met aanvullende maatregelen zouden reduceren. De ADR heeft voor het ministerie van OCW per regeling geanalyseerd of voldoende maatregelen zijn of worden getroffen om de onzekerheden in voldoende mate op te heffen. Hierbij is het volgende gebleken:

- op artikel 1 (PO) houden wij een onzekerheid van € 35,8 miljoen in vier specifieke uitkeringen die in 2012 (op basis van SiSa 2010) zijn afgerekend; en
- op artikel 4 (BVE) houden wij een onzekerheid van € 3,7 miljoen in twee specifieke uitkeringen die in 2012 (op basis van SiSa 2010) zijn afgerekend.

Naar aanleiding van onze bevindingen met betrekking tot het verantwoordingsjaar 2011 zijn er door de accountantskantoren en -diensten aanvullende werkzaamheden verricht. De ADR heeft deze werkzaamheden gereviewd en op 30 november 2012 aan BZK gerapporteerd dat met inachtneming van een aantal specifieke bevindingen, de SiSa-bijlagen 2011 gebruikt kunnen worden voor de vaststelling van specifieke uitkeringen. Medio februari 2013 heeft de AR aangegeven onze conclusie te ondersteunen.

## 6.6

### **Sturingsrelatie baten-lastendiensten (toezicht) kan beter**

Wij hebben geconstateerd dat er in 2012 meerdere aanvragen aanleiding hebben gegeven om de bekostiging aan de agentschappen aan te passen. Deze aanpassingen passen binnen de beleidsmatige aansturing van de agentschappen; hierbij is echter onvoldoende rekening gehouden met de financiële aansturing. Deze aansturing stelt eisen aan de manier waarop transacties tot stand komen met een agentschap. Deze eisen hebben als doel om risico's op naleving van wet- en regelgeving te verkleinen. Een belangrijke eis is dat transacties – naast bekostiging van de instandhouding van het apparaat – voldoende ingekaderd zijn met voorwaarden betreffende besteding, verantwoording en controle. Wij hebben dit bij de transacties in 2012 in een aantal gevallen gemist. Daarom adviseren wij u om transacties buiten de bekostiging van de instandhouding van het apparaat duidelijk en helder in te kaderen. Hierdoor wordt uw financiële aansturing van de agentschappen versterkt.

Bijlage

---

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

## **Verklaring betreffende de in het departementale jaarverslag opgenomen overzichten**

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het departementale jaarverslag 2012 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gecontroleerd. Deze financiële overzichten omvatten:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2012 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2012 betreffende de diensten die een baten-lastenstelsel voeren met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2012 met de toelichting daarbij;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2012.

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van deze financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving. Onze verantwoordelijkheid is aan de minister een oordeel te geven over de financiële overzichten op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse controlestandaarden. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

## **Oordeel**

Naar ons oordeel geven de financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over 2012 in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving.

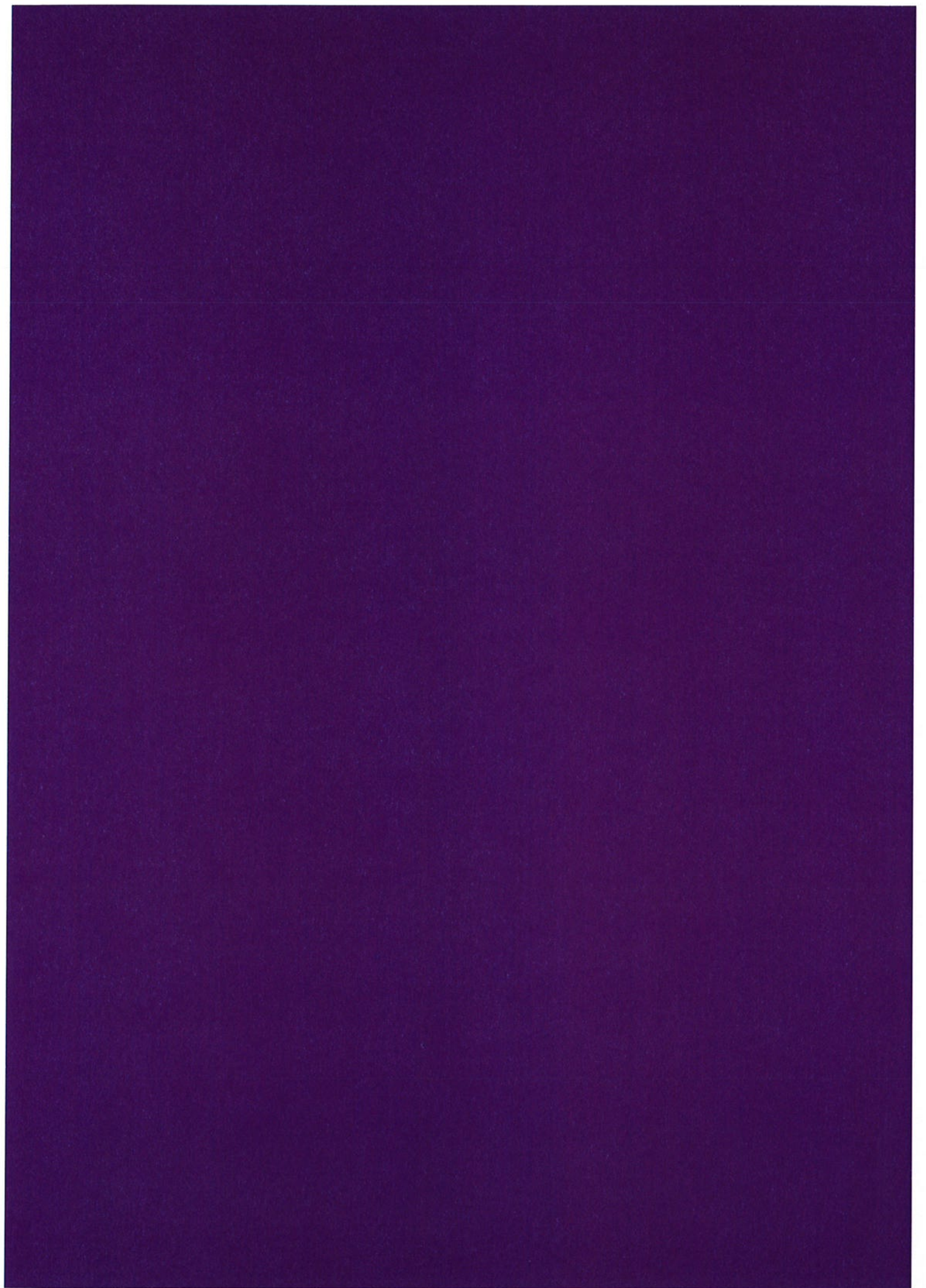
## **Verklaring betreffende overige bij of krachtens de wet gestelde eisen**

Tevens vermelden wij naar aanleiding van ons onderzoek dat de overige onderdelen van het departementale jaarverslag, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig zijn met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Den Haag, 15 maart 2013

Auditdienst Rijk







---

**Auditdienst Rijk**

Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00