



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Auditrapport **2018**

---

Ministerie van  
Onderwijs,  
Cultuur en  
Wetenschap  
(VIII)



# Auditrapport 2018

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

15 maart 2019

*Kenmerk*  
2019-0000034529

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Hoofdlijnen</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Goedkeurende controleverklaring</b>	<b>8</b>
2.1	Financiële overzichten akkoord bevonden	8
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	9
2.3	Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd	9
<b>3</b>	<b>Verbeteringen zijn in gang gezet, maar bevindingen blijken hardnekkig</b>	<b>11</b>
3.1	Eén nieuwe bevinding in 2018	12
3.2	Geen opgeloste bevindingen in 2018	12
3.3	Bevindingen in het beheer 2018	12
3.3.1	Beperkte voortgang bij autorisatiebeheer van DUO	12
3.3.2	Duidelijke verbeteringen gerealiseerd door IUC-Noord, maar oplossing ketenproblematiek nodig	13
3.3.3	Regeling lerarenbeurs: controles en evaluatie niet uitgevoerd	14
3.3.4	Maatregelen om voorschottenbeheer structureel te verbeteren in gang gezet	14
3.3.5	Beheersing proces studiefinanciering inzichtelijk gemaakt, aantoonbare monitoring geautomatiseerde verwerking nog aandachtspunt	14
3.4	Overige beheerpunten	15
3.4.1	Invulling financiële functie OCW	15
3.4.2	Confronteer verwachting met realisatie bij wijzigingen in rekenregels bekostiging	15
3.4.3	AVG in control, verbeteracties richten zich op compliancy	15
3.4.4	OCW onderkent noodzakelijke verbeteringen informatiebeveiliging	15
3.4.5	Gezamenlijk optrekken bij implementatie S4/HANA is een voorwaarde voor succes	16
<b>4</b>	<b>Totstandkomingsproces niet-financiële verantwoordingsinformatie is ordelijk en controleerbaar, met enkele aandachtspunten</b>	<b>18</b>
4.1	Totstandkomingsproces is ordelijk en controleerbaar, met enkele aandachtspunten	18
4.2	Coördinatie van kengetallen is niet duidelijk belegd	18
4.3	De procesgang bij de directies is kwetsbaar	18
<b>5</b>	<b>Overige onderwerpen</b>	<b>20</b>
5.1	Beeld uit reviews accountantscontroles zijn van voldoende kwaliteit	20
Bijlage	<b>Controleverklaring van de onafhankelijke accountant</b>	<b>22</b>



# 1 Hoofdlijnen

## Goedkeurende controleverklaring

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de financiële overzichten 2018 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 over 2018.

## Belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen in de bedrijfsvoering OCW

De overheveling van de administratie van het Groen Onderwijs van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) naar het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is succesvol verlopen. Daarnaast is in april 2018 een complex en meerjarig traject voor het invoeren van het nieuwe Studiefinancieringssysteem succesvol afgerond. Eind 2018 is na een verkenning besloten om de inkooporganisatie van OCW (het IUC-Noord) te positioneren binnen DUO. Een belangrijk argument voor dit besluit is dat het opdelen en daarmee regionaliseren van het IUC-Noord leidt tot versplintering van het totale inkoopveld van OCW.

Andere organisatieaanpassingen binnen DUO hebben onder meer betrekking op de ambitie om meer te werken met eigen personeel. DUO spant zich in om ICT-personeel te werven, om zo kosten te drukken, om te kunnen voldoen aan de opgelegde taakstellingen en om langdurig te kunnen beschikken over vitale kennis. Door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is het nog niet gelukt om het beoogde ICT-personeel te werven. Tegelijkertijd zien wij dat van ICT-organisaties als DUO op het gebied van beheer steeds meer wordt gevraagd. Voorbeelden hiervan zijn de steeds strengere voorschriften voor informatiebeveiliging. Dit in combinatie met nieuwe opdrachten, zoals het werkplekbeheer OCW, kan leiden tot een ongewenste druk op de taakuitvoering. Het is hierdoor van belang dat vooraf goed overwogen keuzes worden gemaakt voor het inzetten van schaars personeel.

## Samenvattend beeld

In 2018 zijn verbeteringen gerealiseerd voor een effectiever beheer van de financiële administraties. Een proactieve houding en een verbeterd controlebewustzijn van FEZ heeft hier in belangrijke mate aan bijgedragen. Voor de gehele financiële functie zien wij echter nog voldoende ruimte voor verbetering op het gebied van verzakelijking en kennis van financiële systemen en processen.

Het verder doorzetten van verbeteringen in het oplossen van de bevindingen blijkt moeizaam. Zo zien wij dat bevindingen meerdere jaren openstaan. Het oplossen van een aantal bevindingen is complex. Deze complexiteit hangt deels samen met ketenproblematiek. Ondanks dit achten wij de voortgang op onderdelen beperkt. Dit betreft bijvoorbeeld de bevinding omtrent het autorisatiebeheer. Hierdoor blijft het algemene beeld over het financieel beheer van OCW ongewijzigd ten opzichte van 2017.

## Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de controle van de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk (hoofdstuk 3);
- het onderzoek naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 4);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 5);
- de controleverklaring (bijlage).

## Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak<sup>1</sup> over 2018 bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de ministers en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit comité en de directeur Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het rapport wordt verder toegezonden aan de minister van Financiën en aan de president van de Algemene Rekenkamer. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media dit auditrapport op of na verantwoordingsdag, 15 mei 2019, plaatsen op de website van de Rijksoverheid ([www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).<sup>2</sup>

- 
- 1 De wettelijke taak volgt uit artikel 2.37, eerste lid, tweede volzin, van de Comptabiliteitswet 2016. Deze taak is nader uitgewerkt in het Besluit Auditdienst Rijk, artikelen 3 tot en met 6.
  - 2 De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van de rapporten die de ADR heeft uitgebracht en plaatst dit overzicht op de website van de Rijksoverheid ([www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).





## 2 Goedkeurende controleverklaring

### Inleiding

Als eerste 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 geldende verslaggevingsvoorschriften.<sup>3</sup> Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

De in 2018 gerealiseerde uitgaven bedroegen € 42.327 miljoen (2017: € 38.053 miljoen), de aangegane verplichtingen € 42.676 miljoen (2017: € 38.847 miljoen) en de ontvangsten € 1.369 miljoen (2017: € 1.339 miljoen).

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen 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 saldibalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard.<sup>4</sup> Wij zijn er bij onze controle van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen andere (niet-financiële) verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan dat het jaarverslag alle voorgeschreven informatie bevat.

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

### 2.1 Financiële overzichten akkoord bevonden

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de financiële overzichten 2018 van het ministerie van OCW. Deze verklaring is opgenomen als bijlage in dit rapport.

---

3 De verslaggevingsvoorschriften zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop berustende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019. Op grond van de brief van 24 september 2018 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-2019, 34 426, nr. 33) geldt het overgangsrecht bedoeld in artikel 10.2 van de Comptabiliteitswet 2016 uitsluitend voor de presentatie en inrichting van de begrotingen en de bijbehorende jaarverslagen. De onderliggende (rechts)handelingen en de administratieve vastleggingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de begroting 2018 – zoals het aangaan van verplichtingen, het doen van betalingen, het beheer van materieel en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen – worden beheerst door de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals de Regeling financieel beheer van het Rijk en de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017.

4 Dit geldt afzonderlijk voor:

- a het totaal van de uitgaven, ontvangsten en van derden verkregen baten;
- b het totaal van de aangegane verplichtingen;
- c het totaal van de relevante standen op de saldibalans.

## 2.2 **Overschrijding van rapporteringstoleranties**

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2018. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.<sup>5</sup>

## 2.3 **Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd**

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) nieuwe eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze nieuwe eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties bij meerdere WNT-instellingen bij één persoon (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in de Regeling Controleprotocol WNT 2018. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

---

5 De rapporteringstoleranties volgen uit de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019 (model 3.24 en de toelichting daarbij).



## 3 Verbeteringen zijn in gang gezet, maar bevindingen blijken hardnekkig

### Inleiding

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak volgt uit artikel 3, tweede lid, en artikel 6, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. De normen waaraan wij toetsen zijn op grond van artikel 4, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk:

- ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het verwerven, het beheren en het afstoten van materieel;
- betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de financiële administraties.

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.

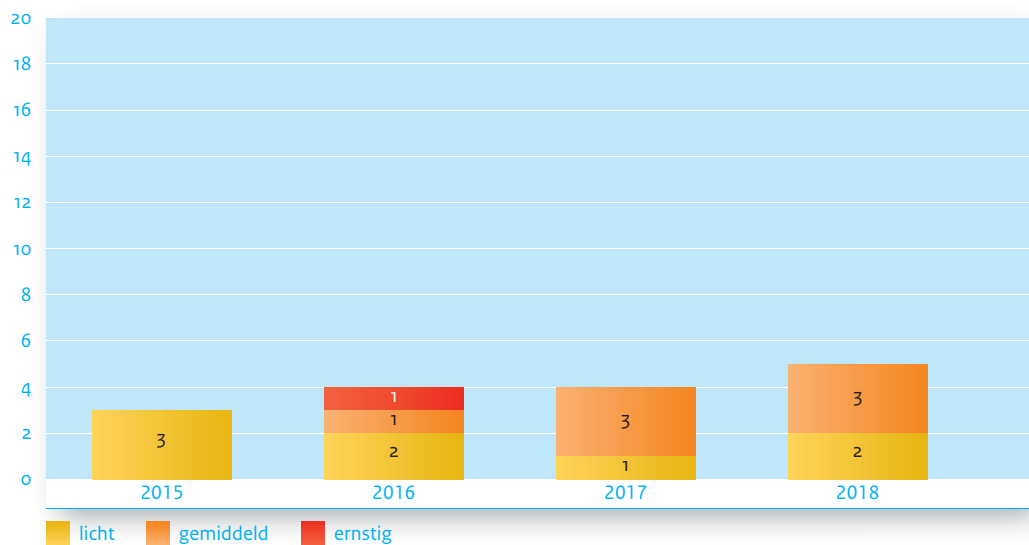
Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties van het Rijk hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2018 de volgende processen voor nader onderzoek geselecteerd:

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

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk.

### 3.1 Eén nieuwe bevinding in 2018

Figuur 1: Bevindingen naar impact (in aantallen)



Het aantal bevindingen van OCW is toegenomen van vier naar vijf. Er zijn net als voorgaand jaar geen ernstige bevindingen. Bij één bevinding uit 2017 is sprake van een afname in de weging (van een gemiddelde bevinding in 2017 naar een lichte bevinding in 2018).

### 3.2 Geen opgeloste bevindingen in 2018

Geen van de bevindingen uit 2017 is opgelost.

### 3.3 Bevindingen in het beheer 2018

Figuur 2: Bevindingen in het beheer 2018

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2015	2016	2017	2018
Autorisatiebeheer	DG DUO			■	■
Inkoopbeheer	SG / DG DUO		■	■	■
Lerarenbeurs	DG DUO / DG PV				■
Voorschottenbeheer	SG / FEZ			■	●
Interne beheersing SFS	DG DUO		●	●	●

● licht   ■ gemiddeld   ▲ ernstig

In 2018 is sprake van drie gemiddelde bevindingen en twee lichte bevindingen. De bevindingen 'inkoopbeheer' en 'Interne beheersing SFS' voortkomend uit 2016 hebben eenzelfde weging als de afgelopen jaren. Hierbij zijn in 2018 wel stappen gezet om in de toekomst te kunnen komen tot een structurele oplossing. Binnen het inkoopbeheer zijn met name door het IUC-Noord duidelijke verbeteringen doorgevoerd. De ketenproblematiek binnen het inkoopbeheer zorgt er echter voor dat de weging voor deze bevinding ongewijzigd is. Ook voor de bevinding 'Interne beheersing SFS' geldt dat verbeteringen zijn doorgevoerd. Deze zijn echter nog niet voldoende om te komen tot een aanpassing van de weging.

#### 3.3.1 Beperkte voortgang bij autorisatiebeheer van DUO

In 2018 is beperkt voortgang geboekt in de verbetering van het autorisatiebeheer. Daarnaast zijn de periodieke controles op de autorisaties met een te beperkte scope en diepgang uitgevoerd. Uit onze controles is gebleken dat er te ruim uitgegeven en niet ingetrokken autorisaties bestaan voor de systemen van onderwijsbesteding, studiefinanciering, registers en

de onderliggende infrastructuur. Daarmee voldoet OCW mogelijk niet aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en bestaat een risico op datalekken.

In het beleid van DUO is opgenomen dat de uitgegeven autorisaties afhankelijk van de risico-classificatie van de systemen één tot vier keer per jaar gecontroleerd moeten worden. DUO heeft aangegeven deze controles slechts ten dele te hebben uitgevoerd, omdat deze erg arbeidsintensief zijn. Deze controles zijn onder meer van belang om te ruim uitgegeven en niet ingetrokken autorisaties te signaleren en te corrigeren.

Om verbetering in het autorisatiebeheer te realiseren heeft DUO een project gestart en ervoor gekozen om over te gaan op rolgebaseerd autorisatiebeheer. De implementatie van het rolgebaseerd autorisatiebeheer is een complex en omvangrijk traject. Voor de implementatie hiervan heeft DUO een tool aangeschaft. De aanbesteding van deze tool en de werving van de benodigde business consultants heeft veel tijd in beslag genomen, waardoor pas eind 2018 is gestart met de inrichting van de tool. DUO wil de tool gefaseerd gaan inrichten. Hierbij leiden rollen en rechten tot autorisaties. In de tool worden de rollen, rechten en autorisaties die de medewerkers nodig hebben voor het uitvoeren van hun taken vastgelegd. Hiermee zal worden gewaarborgd dat medewerkers slechts toegang hebben tot informatie die noodzakelijk is voor hun functie.

Hoewel wij adviseren zorgvuldig te werk te gaan, is ook sturing op voortgang noodzakelijk. Wij ondersteunen het voornemen van DUO om over te gaan tot een gefaseerde implementatie. Daarnaast dient DUO de voorgeschreven controles in het beveiligingsbeleid uit te voeren om zo het risico op datalekken en onbevoegde mutaties te beperken.

### 3.3.2

#### *Duidelijke verbeteringen gerealiseerd door IUC-Noord, maar oplossing ketenproblematiek nodig*

Bij het IUC-Noord heeft de invoering van het nieuwe aanbestedingssysteem (CTM) en de aandacht voor zachte aspecten in de vorm van trainingen, workshops en een vlootshouw bijgedragen aan een betere uitvoering van aanbestedingen. Dit heeft geresulteerd in beduidend minder fouten in het aanbestedingsproces, een verbeterd contractenregister en een aanbestedingskalender. Aandachtspunten voor het IUC-Noord blijven de waiverprocedure, de raming van de opdrachtwaarde en de uitvoering van de spendanalyses. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat nog niet alle noodzakelijke functionaliteiten van het nieuwe aanbestedingssysteem worden gebruikt en is vanwege de herpositionering SSO-Noord het strategisch personeelsplan nog niet geïmplementeerd.

Uit gesprekken met het IUC-Noord is gebleken dat wordt doorgepakt om in 2019 de dienstverlening verder te verbeteren.

#### *Oplossing ketenproblematiek inkoopbeheer nodig*

Bij het inhuren van ICT-personeel door OCW zijn de kaders van het Rijksinkoopstelsel niet altijd toegepast. Als gevolg daarvan is de coördinerend directeur inkoop (CDI) niet betrokken geweest bij de handelswijze voor het uitzetten van ICT-opdrachten in de markt. Belangrijke besluiten omtrent deze aanbestedingen zijn genomen door DUO. De wijze waarop de ICT-opdrachten in de markt zijn uitgezet is onrechtmatig vanwege mededingingsbeperkend gebruik van raamovereenkomsten. Het volgen van de kaders van het Rijksinkoopstelsel had deze onrechtmatigheid mogelijk kunnen voorkomen.

In het inkoopbeheer is de invulling van de monitoringsrol niet duidelijk belegd. Dit blijkt onder andere uit het ontbreken van inzicht in onrechtmatige inkopen geconstateerd in de waiverprocedure en de spendanalyses. Wij adviseren omtrent monitoring van bovengenoemde zaken om de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de CDI, het IUC-Noord en FEZ te expliciteren.

Voor rechtmatige inkopen door IUC-Noord is een onafhankelijke positie van belang. Eind 2018 is het besluit genomen om IUC-Noord te positioneren onder DUO. Het samenvallen van opdrachtgeverschap en uitvoering kan op gespannen voet staan met de vereiste kritische en objectieve houding van het IUC Noord. OCW geeft aan de onafhankelijkheid van het IUC-Noord te borgen. Wij adviseren toe te zien op de effectieve werking van de voorgestelde maatregelen.

3.3.3

#### *Regeling lerarenbeurs: controles en evaluatie niet uitgevoerd*

Voor de regeling lerarenbeurs zijn onrechtmatige subsidies verstrekt. Dit wordt deels veroorzaakt door het niet uitvoeren van controles. Daarnaast heeft ondanks hoge foutpercentages bij de door OCW uitgevoerde steekproefcontroles geen evaluatie plaatsgevonden op het beleid omtrent misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de regeling. Ten behoeve van de regeling lerarenbeurs worden meerdere administraties gevoerd, door het ontbreken van monitoring over de keten zijn verschillen tussen deze administraties onvoldoende bewaakt.

Bij het verlenen van de subsidies heeft geen controle plaatsgevonden of de ingediende werkgeversverklaring voldoet aan de gestelde eisen. Deze verklaring is van belang voor de beoordeling van het recht op de lerarenbeurs. Bij de regeling lerarenbeurs wordt uitgegaan van meer vertrouwen in de subsidieontvanger en van minder administratieve lasten (licht controle-regime). Daartegenover staat meer verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger, die verplicht wordt te melden wanneer zaken anders lopen dan vooraf is vereist (meldingsplicht). Bij de steekproefcontrole achteraf beoordeelt DUO of is voldaan aan de door de subsidieverstrekker gestelde voorwaarden. Uit de laatste jaarlijkse steekproefcontrole van DUO over de periode 2016/2017 blijkt dat 7,3% van de toegekende studiebeurzen ten onrechte zijn verstrekt. In eerdere periodes werden eveneens hoge foutpercentages geconstateerd. Dit geeft naar onze mening aanleiding voor een evaluatie van de regeling. De beleidsdirectie Voortgezet onderwijs heeft in voorgaande jaren geen actie ondernomen op de resultaten van de controles door DUO. Deze resultaten geven naar onze mening voldoende aanleiding om te heroverwegen of een verlicht controleregime wel passend is voor deze regeling.

3.3.4

#### *Maatregelen om voorschottenbeheer structureel te verbeteren in gang gezet*

In 2018 heeft FEZ maatregelen getroffen om het voorschottenbeheer structureel op orde te krijgen. Dit heeft erin geresulteerd dat begin 2019 de rollen van de betrokken dienstonderdelen voor het voorschottenbeheer zijn geduid. Daarnaast zijn de bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toegewezen. Gedurende 2018 zijn afspraken gemaakt met uitvoeringsorganisaties omtrent rapportages om verder vorm te kunnen geven aan het voorschottenbeheer. Mede aan de hand hiervan hebben correcties plaatsgevonden op de voorschottenstand.

De rapportages van DUO zijn opgesteld met interne doeleinden. Deze zijn echter nog te veel op hoofdlijnen om een diepgaande kwalitatieve analyse uit te voeren door FEZ. De kwantitatieve analyses van FEZ op de voorschotten zijn nog onvoldoende geconcretiseerd en gestructureerd. Het is onvoldoende duidelijk welke analyses worden gemaakt en welke conclusies hieruit getrokken kunnen worden. Op aanwijzen van de ADR heeft daarnaast voor de Regeling praktijkleren een correctie van € 578 miljoen plaatsgevonden. FEZ is zich ervan bewust dat de rapportages van DUO moeten worden aangevuld met de eigen informatiebehoefte en is hierover in gesprek. Voor een structurele verbetering van het voorschottenbeheer is het nodig om in continuïteit opvolging te geven aan de gemaakte afspraken.

3.3.5

#### *Beheersing proces studiefinanciering inzichtelijk gemaakt, aantoonbare monitoring geautomatiseerde verwerking nog aandachtspunt*

DUO heeft de gegevens uit het WSF-systeem in april 2018 succesvol geconverteerd naar het nieuwe studiefinancieringssysteem (SFS). De belangrijkste beheersmaatregelen zijn in de tweede helft van het jaar inzichtelijk gemaakt. Vervolgens is een controleplan opgesteld om deze beheersmaatregelen te toetsen. Het controleplan richt zich echter alleen op handmatige transacties en niet op de risico's uit het overgrote deel van de volledig geautomatiseerd verwerkte transacties in SFS (90%).



### 3.4 Overige beheerpunten

Naar aanleiding van ons onderzoek naar het financieel en materieelbeheer brengen we de volgende ontwikkelingen onder uw aandacht.

#### 3.4.1 *Invulling financiële functie OCW*

Ook in 2018 is FEZ aan het werk gegaan voor een effectiever beheer van de financiële administraties. Hiervoor is bewust gestuurd op houding en gedrag. Daarnaast heeft FEZ meer zicht op haar rol als concerncontroller en heeft hier beter invulling aan gegeven. Dit blijkt uit een proactieve houding en een verbeterd controlebewustzijn van FEZ ten aanzien van toezicht op financiële processen en systemen. Voorbeelden hiervan zijn onder meer een verbeterd beheer van de voorschotten, een verbeterd proces rondom staatssteun en een nog soepeler verloop van de jaarafsluiting.

Voor de gehele financiële functie zien wij nog voldoende ruimte voor verbetering op het gebied van verdere verzakelijking en kennis van financiële systemen en processen. Dit in combinatie met het hoge personeelsverloop en het onvoldoende delen van informatie door het opslaan van documenten in persoonlijke werkomgevingen, maakt de financiële functie kwetsbaar.

#### 3.4.2 *Vergelijk realisatie met verwachting bij wijzigingen in rekenregels bekostiging*

Bij aanpassingen van bekostiging adviseren wij de verantwoordelijke directies en DUO om vooraf de risico's en de financiële impact van wijzigingen in te schatten en de juiste verwerking te beoordelen aan de hand van bijvoorbeeld een testrun. We vragen onder andere aandacht voor de nieuwe indicator voor het onderwijsachterstandenbeleid die in 2019 zal leiden tot wijzigingen in de bekostigingssystemen.

Een voorbeeld waar de verwerking niet juist is geweest heeft zich voorgedaan bij de herrekening in 2018 van de groeibekostiging. Om deze mogelijk te maken is in het systeem een tijdelijke wijziging aangebracht. Als gevolg van het foutief toepassen van deze aanpassing en het gebruik van onjuiste telgegevens hebben instellingen voor € 1,8 miljoen te veel aan groeibekostiging ontvangen. Wij hebben vastgesteld dat de aanwezige interne controlemaatregelen hierbij niet hebben gewerkt.

#### 3.4.3 *AVG in control, verbeteracties richten zich op compliancy*

Op 25 mei 2016 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in werking getreden en na een overgangperiode van twee jaar is deze vanaf 25 mei 2018 van toepassing. Wij hebben door middel van een quick scan bij alle ministeries in beeld gebracht op welke wijze zij centraal de implementatie en de voortgang hiervan beheersen.

Het ministerie van OCW heeft in 2018 verklaard 'AVG in control' te zijn. Dit betekent dat voor de onderdelen waar het ministerie niet voldoet aan de AVG, plannen zijn opgesteld om in de toekomst compliant te zijn. OCW heeft, naast de reeds aangestelde functionaris gegevensbescherming bij DUO, in 2018 een centraal gepositioneerde functionaris gegevensbescherming aangesteld bij het departement. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de centrale sturing zijn grotendeels belegd. Het toezichtskader is gereed.

#### 3.4.4 *OCW onderkent noodzakelijke verbeteringen informatiebeveiliging*

Alle organisaties binnen de Rijksoverheid moeten voldoen aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR). In het VIR zijn eisen voor de beheersing van informatiebeveiliging beschreven, zoals het uitvoeren van risicoanalyses voor informatiesystemen. De afgelopen jaren heeft de ADR rijksbrede onderzoeken uitgevoerd naar de beheersing van informatiebeveiliging. In het onderzoek van 2017 is de volwassenheid van de ministeries op het gebied van informatiebeveiliging geïntroduceerd. In 2018 heeft de ADR hier een vervolg aan gegeven.

In de recent afgegeven ‘in control verklaring’ (ICV) geeft het ministerie van OCW aan in control te zijn op het gebied van Informatiebeveiliging. Daarnaast zijn er belangrijke risico’s onderkend. Hiervoor worden als verbeteracties genoemd:

- het opstellen van een Informatiebeveiligingsvisie;
- het beter inrichten van Informatiebeveiligingsmonitoring;
- informatiebeveiliging meer enten op risicomangement in plaats van dat het wordt gedreven door techniek en IT-projecten;
- en meer aandacht schenken aan bewustwording.

Wij onderschrijven de in de ICV vermelde noodzakelijke verbeteringen. Met name het ontwikkelen van een visie op informatiebeveiliging achten wij van groot belang.

#### 3.4.5

##### *Gezamenlijk optrekken bij implementatie S4/HANA is een voorwaarde voor succes*

Het FDC is samen met SSC-ICT een project gestart om in juni 2019 over te gaan van de huidige SAP-versie ECC 6.0 naar S4/HANA. Dit betekent dat zowel de SAP-software als de onderliggende database naar een andere versie migreren en hiervoor is ook een nieuw hardware platform nodig.

Het FDC is verantwoordelijk dat na de migratie de software werkt op basis van dezelfde eisen aan instellingen en inrichting van de processen. Hiervoor wordt een testtraject ingericht met de nodige waarborgen en ook testen door gebruikers van het FDC en de betrokken departementen. De specifieke instellingen en processen zullen moeten worden getest en goedgekeurd door OCW zelf. De data zijn de verantwoordelijkheid van OCW. Na de migratie is het noodzakelijk dat OCW vaststelt dat de data voor en na migratie juist en volledig zijn.

Het opstellen en gezamenlijk uitvoeren van het migratietraject is een voorwaarde voor een succesvolle migratie naar S4/HANA.



## 4 Totstandkomingsproces niet-financiële verantwoordingsinformatie is ordelijk en controleerbaar, met enkele aandachtspunten

### Inleiding

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaring (sectie B).

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend. Op basis daarvan hebben wij in 2018 de volgende totstandkomingsprocessen voor nader onderzoek geselecteerd:

- de totstandkoming van de prestatie-indicatoren;
- de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf;
- de totstandkoming van de bijlage externe inhuur;
- de totstandkoming van de bijlage ZBO;
- de totstandkoming van het jaarverslag.

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

#### 4.1 Totstandkomingsproces is ordelijk en controleerbaar

Directie Kennis heeft het proces van het tot stand komen van de prestatie-indicatoren adequaat gecoördineerd en gemonitord. Door directie Kennis wordt de tabel met indicatoren van het voorgaande jaar gekopieerd. Hierdoor ontstaat het risico dat een wijziging of aanpassing van de indicator in de begroting niet wordt opgemerkt. Ook wordt niet in alle gevallen realisatiecijfers overgenomen uit het voorgaande departementale jaarverslag. Om het risico op onjuiste informatie te beperken adviseren wij de tabel jaarlijks af te stemmen met de lopende begroting en de realisatiecijfers uit het voorgaande departementale jaarverslag.

#### 4.2 Coördinatie van kengetallen is niet duidelijk belegd

Het is onduidelijk waar de coördinatie van de kengetallen in het jaarverslag is belegd. Ook in de aanschrijving van FEZ voor het opmaken van het departementaal jaarverslag 2018 is hier geen aandacht aan besteed. Hierdoor ontstaat het risico dat aangeleverde kengetallen door beleidsdirecties niet worden gecontroleerd.

#### 4.3 De procesgang bij de directies is kwetsbaar

De beschrijving van het totstandkomingsproces niet-financiële verantwoordingsinformatie is niet specifiek gemaakt voor de werkzaamheden die uitgevoerd dienen te worden door de directies. Daarnaast is er bij de directies niet altijd achtervang geregeld en worden documenten opgeslagen in persoonlijke mappen. Ook bestaat geen procesbeschrijving omtrent het vastleggen van kengetallen in de begroting en het jaarverslag en ontbreken heldere afspraken over de documentatie van wijzigingen. Hierdoor ontstaat het risico dat aangeleverde kengetallen met onvoldoende diepgang worden gecontroleerd.



## 5 Overige onderwerpen

### 5.1 **Beeld uit reviews accountantscontroles zijn van voldoende kwaliteit**

Als onderdeel van het financieel toezicht en het beleid omtrent misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O), voeren de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) en de ADR reviews uit op accountantscontroles. Deze reviews hebben de functie, zekerheid toe te voegen betreffende de rechtmatige verkrijging en besteding van publieke middelen. Uit de reviews komt een beeld naar voren dat de kwaliteit van de accountantscontroles voldoende is.

Door de IvHO zijn bij de onderwijsinstellingen 46 dossiers geselecteerd voor een review. Van deze dossiers hebben 7 dossiers van 7 verschillende kantoren het oordeel niet toereikend gekregen. De ADR heeft daarnaast 15 dossiers geselecteerd in de niet-onderwijssectoren en bij onderwijsgerelateerde instellingen. Van deze dossiers heeft 1 dossier het oordeel niet toereikend gekregen.



Aan: de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

## A Verklaring over de in het jaarverslag 2018 opgenomen financiële overzichten

### *Ons oordeel*

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2018 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over 2018 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016<sup>6</sup> en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2018 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2018 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2018 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2018;
- de overzichten over 2018 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

### *De basis voor ons oordeel*

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2018 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

---

6 Op grond van de brief van 24 september 2018 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-2019, 34 426, nr. 33) geldt het overgangsrecht bedoeld in artikel 10.2 van de Comptabiliteitswet 2016 uitsluitend voor de presentatie en inrichting van de begrotingen en de bijbehorende jaarverslagen. De onderliggende (rechts)handelingen en de administratieve vastleggingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de begroting 2018 – zoals het aangaan van verplichtingen, het doen van betalingen, het beheer van materieel en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen – worden beheerst door de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals de Regeling financieel beheer van het Rijk en de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017.



## Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2018 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub j Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

## B Verklaring over de in het jaarverslag 2018 opgenomen andere informatie

Naast de financiële overzichten omvat het jaarverslag andere informatie, die bestaat uit:

- het deel algemeen (verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf);
- de voorgeschreven bijlagen.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat.<sup>7</sup>

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk en de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019.

## C Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

### *Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten*

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

---

<sup>7</sup> Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, over de uitkomsten waarvan wij rapporteren in ons auditrapport.

### *Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten*

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie;<sup>8</sup>
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 15 maart 2019

Auditdienst Rijk

P.K. Bhagwandin MSc RA

P.S. Nahon-Hulshoff RA

---

<sup>8</sup> Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk, over de uitkomsten waarvan wij rapporteren in ons auditrapport.



---

**Auditdienst Rijk**

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