



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport

2017

Ministerie van
Onderwijs,
Cultuur en
Wetenschap
(VIII)



Auditrapport 2017

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

15 maart 2018

Kenmerk
2018-0000029344

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag



Inhoud

1	Samenvatting	5
2	Goedkeurende controleverklaring	8
2.1	Financiële overzichten akkoord bevonden	8
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	8
3	Automatisering en regie op inkoopketen nog steeds bepalend voor het financieel en materieelbeheer	10
3.1	Beeld nagenoeg gelijk aan 2016	10
3.2	Twee bevindingen opgelost in 2017	11
3.2.1	Jaarafsluiting is beter verlopen	11
3.2.2	BIR-implementatie is verbeterd, maar heeft blijvend aandacht nodig	11
3.3	Twee nieuwe bevindingen	12
3.3.1	Achteruitgang van het autorisatiebeheer bij DUO	12
3.3.2	Implementatie inkoopmaatregelen kost tijd	12
3.3.3	Voorschottenbeheer niet op orde	13
3.3.4	Beheersing proces studiefinanciering nog niet inzichtelijk	13
3.4	Beheersingsrisico's in 2018	13
3.4.1	Toezicht concerncontrol op financiële administraties	13
3.4.2	Grote veranderingen IT-Landschap zetten DUO onder druk	14
3.4.3	Inzicht nodig in samenstelling Groen Onderwijs	14
4	Proces totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering ordelijk en controleerbaar	16
4.1	Totstandkomingsproces prestatie-indicatoren is geborgd door vernieuwde procesbeschrijving	16
4.2	Risico's bij bronnen prestatie-indicatoren worden onderkend	16
5	Overige onderwerpen	18
5.1	Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	18
5.2	Doorgezette positieve trend reviews	18
5.2.1	Reviews in de onderwijssectoren	18
5.2.2	Reviews in de niet-onderwijssectoren	18
Bijlage	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	20

1 Samenvatting

Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van onze wettelijke taak¹ over 2017 bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 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 de president van de Algemene Rekenkamer.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2017 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VII). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering.

Financieel en materieelbeheer

Over 2017 rapporteren wij vier bevindingen. Twee van de over 2016 gerapporteerde bevindingen zijn in 2017 opgelost, waaronder de ernstige bevinding jaarafsluiting. Wij rapporteren twee nieuwe bevindingen: op het beheer van autorisaties en voorschotten. De bevindingen inkoopbeheer en de beheersing van het Studiefinancieringssysteem zijn nog niet opgelost.

Totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag

Het totstandkomingsproces van de prestatie-indicatoren is ordelijk en controleerbaar. De procesbeschrijving is in 2017 vernieuwd en de werkwijze voor het totstandkomingsproces is ingebed in de organisatie. OCW maakt onderscheid in bronnen op basis van een typering en richt overeenkomstig haar wijze van toetsing hierop in.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de controle van de financiële overzichten (hoofdstuk 2);
- het onderzoek naar het gevoerde financieel en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- het onderzoek naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 4);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 5);
- de controleverklaring (bijlage).

Openbaarmaking

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Onze rapporten zijn primair bestemd voor de opdrachtgevers met wie wij een opdracht zijn overeengekomen. De ministerraad heeft op 19 februari 2016 een beleidslijn vastgesteld voor het openbaar maken van rapporten van de ADR. Op grond daarvan zal de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dit auditrapport op of na verantwoordingsdag, 16 mei 2018, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).²

¹ De wettelijke taak volgt uit artikel 1.1 en artikel 2.37, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

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).

Overige onderwerpen

Vanaf 25 mei 2018 dient op grond van de Europese regelgeving de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) te worden nageleefd. Uit de door de ADR uitgevoerde quickscan naar de implementatie van de AVG, komt naar voren dat een aantal zaken nog aandacht behoeven.

De uitkomsten omtrent de reviews van zowel de onderwijssectoren als de niet-onderwijssectoren laten een doorgezette positieve trend zien.

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.³

De in 2017 gerealiseerde uitgaven bedroegen € 38.053 mln. (2016: € 38.696 mln.), de aangegane verplichtingen € 38.847 mln. (2016: € 40.303 mln.) en de ontvangsten € 1.339 mln. (2016: € 1.318 mln.).

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.⁴ 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 het jaarverslag 2017 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Deze verklaring is opgenomen als bijlage in dit rapport.

2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties

In de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) in het jaarverslag rapporteert de minister over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2017. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.⁵

3 De verslaggevingsvoorschriften zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2018.

Op grond van het overgangsrecht (artikel 10.2 van de Comptabiliteitswet 2016) blijven voor de jaarverslagen over 2017 de bepalingen van toepassing uit de Comptabiliteitswet 2001 en de daarop rustende bepalingen zoals deze golden voor de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 2016.

4 Dit gebeurt 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.

5 De rapporteringstoleranties volgen uit de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2018 (model 3.24 en de toelichting daarbij).

3 Automatisering en regie op inkoopketen nog steeds bepalend voor het financieel en materieelbeheer

Inleiding

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van het financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer moeten voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en overigens zo doelmatig mogelijk moeten worden ingericht.

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. Al deze bevindingen verdienen aandacht, waarbij aan de ernstige bevindingen het grootste belang dient te worden toegekend.

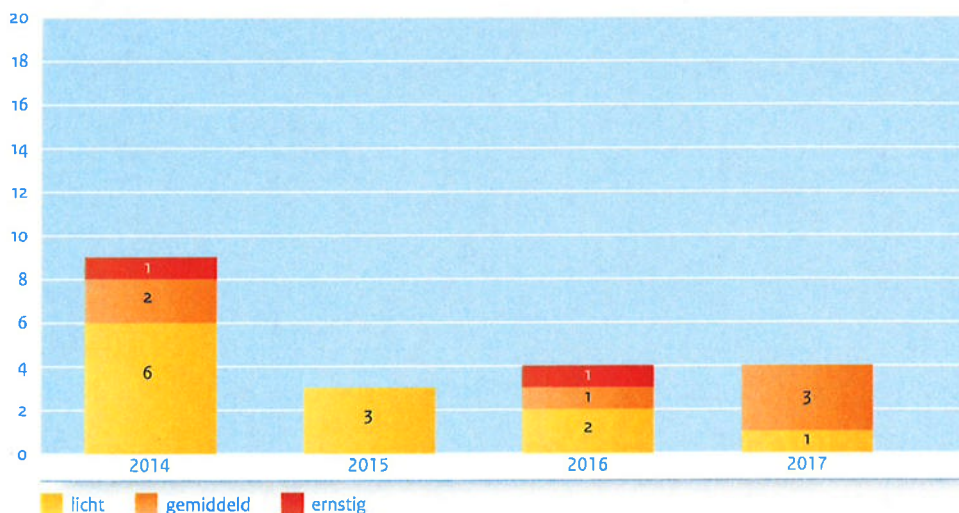
Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het financieel en materieelbeheer hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2017 de volgende processen voor nader onderzoek geselecteerd:

- 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 naar het gevoerde financieel en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

3.1 Beeld nagenoeg gelijk aan 2016

Figuur 1: Bevindingen naar impact (in aantallen)



Het aantal bevindingen is gelijk gebleven. Er zijn geen ernstige bevindingen meer. Wel zijn er twee nieuwe gemiddelde bevindingen, waardoor het beeld nagenoeg gelijk is aan 2016.

3.2 Twee bevindingen opgelost in 2017

Figuur 2: Opgeloste bevindingen in 2017

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2014	2015	2016	2017
Jaarafsluiting	SG / FEZ			▲	✓
BIR-implementatie	SG		●	●	✓

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

3.2.1 Jaarafsluiting is beter verlopen

De jaarafsluiting 2017 is dit jaar mede door aansturing vanuit concerncontrol beter verlopen. Hiervoor heeft FEZ een projectmatige aanpak gehanteerd. Een belangrijke stap voor FEZ is om de ingezette verbeteringen verder in te bedden in het reguliere controlproces.

Het project 'Financiële administratie weer op orde' heeft bijgedragen aan een beter verloop van de jaarafsluiting. Daarnaast heeft het Financieel Dienstencentrum (FDC) een belangrijke bijdrage geleverd aan de jaarafsluiting en het bijbehorend jaarrekeningdossier. In vergelijking met voorgaand jaar zijn hierdoor minder correctieboekingen nodig geweest voor het opmaken van het departementaal jaarverslag. De accountantscontrole is door aanlevering van een goed onderbouwd jaarrekeningdossier veel beter verlopen.

De kennis en expertise binnen concerncontrol ten behoeve van een periodieke afsluiting (tussentijdse afsluiting en jaarafsluiting) is nog niet van voldoende niveau. Daarnaast dient een aantal controlwerkzaamheden in het reguliere controlproces van concerncontrol te worden opgenomen.

3.2.2 BIR-implementatie is verbeterd, maar heeft blijvend aandacht nodig

In de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) is afgesproken dat alle rijks-overheidsorganisaties aan de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR:2012) moeten voldoen en hierop worden getoetst. Dit jaar is op verzoek van DGOO/CIO Rijk de focus van het rijksbrede onderzoek van de ADR komen te liggen op de beheersing van informatiebeveiliging op departementaal niveau. Hiertoe zijn de volgende aandachtsgebieden onderzocht: governance, organisatie, risicomanagement, incidentmanagement en leveranciersmanagement (ketenbeheer).

OCW heeft kaders ingericht vooruitlopend op de implementatie van de nieuwe BIR 2.0 die ultimo 2018 leidend is. Daarnaast heeft het Overheidsdatacenter Noord (ODCN) op 22 december 2017 een 'In Control Verklaring' afgegeven. Bij een aantal door de ADR onderzochte dienst-onderdelen is verder vastgesteld dat extra aandacht en expertise - zowel op het strategische als operationele vlak - noodzakelijk zijn gebleken. Op basis hiervan concluderen wij dat het ministerie van OCW een positieve lijn heeft ingezet bij het geven van invulling aan de BIR.

De inzichten omtrent informatiebeveiliging zijn continu in beweging. Dit betekent dat blijvend aandacht nodig is.

Het autorisatiebeheer hebben wij als een afzonderlijke bevinding opgenomen (zie paragraaf 3.3.1).

3.3 Twee nieuwe bevindingen

Figuur 3: Bevindingen in het beheer 2017

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2014	2015	2016	2017
Autorisatiebeheer	DG DUO				■
Inkoopbeheer	SG / IUC-N			■	■
Voorschottenbeheer	SG / FEZ				■
Interne beheersing SFS	DG DUO			●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig

3.3.1 Achteruitgang van het autorisatiebeheer bij DUO

In 2017 is de kwaliteit van het autorisatiebeheer bij de uitvoeringsorganisatie DUO achteruitgegaan. Hierdoor ontstaat het risico dat onbevoegd wijzigingen worden doorgevoerd in applicaties, of de verwerkte data. Dit kan ertoe leiden dat fouten of manipulaties niet worden ontdekt. Hierbij kan gedacht worden aan het wijzigen van rekenregels, waardoor onterecht te veel of te weinig wordt uitgekeerd aan onderwijsinstellingen of studenten.

Er zijn grote organisatorische veranderingen doorgevoerd, maar de rollen en profielen zijn niet geüpdate. Hierdoor hebben we niet kunnen vaststellen dat de toegekende bevoegdheden aansluiten op de risico's die de organisatie loopt. Daarnaast zien we dat bij de nieuw toegekende accounts de bevoegdheden ruimer zijn dan voorheen. Tevens hebben we geconstateerd dat op belangrijke systemen zoals de 'Bekostigingssystemen' en de 'Componenten' in 2017 geen monitoring of controle heeft plaatsgevonden op de bevoegdheden van de bestaande accounts. Verder is vastgesteld dat de functionele beheerders van de portalen te ruime mutatierechten hebben, Windows beheeraccounts en SFS database accounts niet tijdig zijn verwijderd en een groot aantal Linux beheerders toegang heeft tot de database server.

DUO heeft gekozen voor een andere werkwijze voor het ontwikkelen en beheren van applicaties namelijk DevOps⁶. Hierbij zijn de rollen van ontwikkelaars en beheerders binnen één team belegd. De implementatie van DevOps kan een positief effect hebben op de systeemontwikkeling, echter een randvoorwaarde hierbij is dat ook de beheersing hierop aansluit. Tijdens de implementatie van DevOps zijn de consequenties voor autorisaties niet goed geanalyseerd en uitgewerkt. Dit heeft geleid tot functievermenging, zoals bij de database autorisatie in SFS.

Wij raden aan expliciet aandacht te geven aan de inrichting van de plan-do-check-act cyclus rond het autorisatiebeheerproces. Zo dient er voldoende aandacht te zijn voor een goede kaderstelling, die tegemoet komt aan de door DUO gehanteerde DevOps-werkwijze en daarnaast aansluit op de vereisten rond informatiebeveiliging. We raden hierbij aan te onderzoeken of gebruik gemaakt kan worden van de autorisatiebeheertool, om daarmee het uitvoeren van beheersingsmaatregelen af te dwingen.

3.3.2 Implementatie inkoopmaatregelen kost tijd

In het nieuwe verbeterplan van het IUC Noord dat in juli 2017 is vastgesteld zijn de belangrijkste probleempunten geadresseerd. De oorzaken van deze problemen zitten diep en hebben te maken met de organisatie van de werkprocessen en daarnaast met zachte aspecten. Het gaat hierbij om houding, gedrag, vaardigheid en sturing. Volledige uitvoering van het verbeterplan zal nog enige tijd vergen.

⁶ DevOps is een gecombineerde term bestaande uit 'development' en 'operations'. Het is een methode waar de nadruk ligt op samenwerking en communicatie tussen software ontwikkelaars en andere IT specialisten zoals beheerders.

Medio september 2017 zijn de procesbeschrijvingen van het IUC Noord aangepast. Daarmee is in opzet een uniforme werkwijze geïntroduceerd en is de inrichting van het inkoopproces verbeterd. Daarnaast is eveneens in het najaar een nieuw inkoopstelsel CTM als tool aangeschaft. Men is bezig om de afronding van de implementatie in 2018 te realiseren. Een uniforme werkwijze en het gebruik kunnen maken van een volledig en geactualiseerd contractenregister zal bijdragen aan het doorvoeren van verbeteringen.

Een goede uitvoering stelt ook eisen aan de genoemde zachte aspecten. Het op peil brengen van deze aspecten is lastig en heeft tijd nodig. Vanaf medio september 2017 wordt hier aandacht aan geschonken en wordt volgens het IUC Noord in 2018 een strategisch personeelsplan opgesteld.

Tot het moment van volledige implementatie van de verbeteringen blijft sprake van een verhoogd risico op onrechtmatigheden. Wij adviseren het IUC Noord om tot de implementatie van de verbeteringen het aanbestedingsproces intensiever te monitoren om zo het risico op onrechtmatigheden te reduceren.

Als gevolg van de mogelijke overdracht van eigenaarschap van SSO-N naar DG DUO vragen wij daarnaast aandacht voor de positionering van het IUC Noord. Wij zien een potentieel risico voor de onafhankelijke adviesfunctie voor aanbestedingen door druk vanuit de grootste opdrachtgever (DUO).

3.3.3 *Voorschottenbeheer niet op orde*

De taken en verantwoordelijkheden voor het voorschottenbeheer zijn niet duidelijk belegd. Mede hierdoor waren uitgaven ten onrechte als voorschot geregistreerd en openstaande voorschotten niet tijdig afgewikkeld.

Vanwege het uitblijven van ouderdomsanalyses gedurende het jaar op openstaande voorschotten heeft OCW niet gesignaleerd dat voor circa € 250 miljoen aan voorschotten ten onrechte openstonden. Daarnaast is voor het tweede jaar, door het niet uitvoeren van cijferbeoordelingen, niet opgemerkt dat bestemmingsbedragen ten onrechte als voorschot waren geregistreerd (dit jaar voor circa € 800 miljoen).

Bij de voorschotten van OCW zijn verschillende partijen betrokken zoals de beleidsdirecties, DUS-i, DUO en het FDC. Voor goed beheer van de voorschotten is meer duidelijkheid nodig omtrent de taken en verantwoordelijkheden van deze partijen en monitoring hierop door FEZ.

3.3.4 *Beheersing proces studiefinanciering nog niet inzichtelijk*

De conversie van de gegevens uit het oude studiefinancieringssysteem (WSF) naar het nieuwe studiefinancieringssysteem (SFS), staat gepland voor het voorjaar 2018. Door het ontbreken van een inzichtelijk raamwerk voor sturing en beheersing, bestaat het risico van onvolledige ontvangsten en vanaf het voorjaar 2018 ook het mogelijke risico op onrechtmatige toekenningen van studiefinanciering.

DUO heeft in 2017 gewerkt aan een raamwerk voor procesbeheersing. In de huidige situatie ontbreekt de zichtbare koppeling tussen de onderkende risico's en de beheersmaatregelen. Hierdoor is beperkt zicht op de juiste en volledige verwerking van de gegevens. Om de concretisering van het raamwerk van Innen en Toekennen te waarborgen, heeft DUO in januari 2018 een taskforce ingesteld.

3.4 **Beheersingsrisico's in 2018**

Naar aanleiding van ons onderzoek naar het financieel en materieelbeheer brengen we de volgende ontwikkelingen onder uw aandacht. Deze ontwikkelingen leidden in 2017 nog niet tot bevindingen, maar vragen aandacht als mogelijk beheersingsrisico voor 2018.

3.4.1 *Toezicht concerncontrol op financiële administraties*

De boekhouding van OCW is complex. Dit uit zich in het aantal verschillende uitvoerings- en financiële systemen waarvan gebruik wordt gemaakt en ook in het aantal partijen (DUO, FDC, DUS-i en beleidsdirecties) dat de administraties voert. Het is nodig dat vanuit FEZ effectief toezicht wordt gehouden op deze administraties.

Op dit moment is nog niet voldoende in kaart gebracht welke informatie van de partijen nodig is, om goed toezicht te kunnen uitoefenen op de wijze waarop ze de administraties voeren. Daarnaast zijn, voor goed toezicht, de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende controlafdelingen binnen FEZ nog onvoldoende uitgewerkt en op elkaar afgestemd.

FEZ is zich bewust dat verbetering nodig is en heeft hiervoor acties in gang gezet. Voorbeelden hiervan zijn de acties omtrent de jaarafsluiting 2017 en het inrichten van de regieorganisatie FEZ ten behoeve van de aansturing en monitoring van het FDC. Echter om de controlfunctie ten behoeve van de financiële administraties adequaat te kunnen invullen is tijd nodig.

Wij adviseren FEZ om specifiek voor de financiële administraties en de daaraan verwante financiële processen een controlcyclus in te richten. Hiervoor is het nodig dat goede afspraken worden gemaakt met de partijen die de administraties voeren over de aan te leveren informatie. Daarnaast is het nodig dat de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende controllers concreet genoeg zijn uitgewerkt en op elkaar zijn afgestemd.

3.4.2

Grote veranderingen IT-Landschap zetten DUO onder druk

DUO is nog steeds bezig met het ingrijpend vernieuwen van het IT-Landschap. In samenhang met de beperkt beschikbare capaciteit staat de kwaliteit van het testen en implementeren onder druk. DUO is zich hiervan bewust en heeft acties in gang gezet, zoals het invoeren van de DevOps-werkwijze voor systeemontwikkeling, alsmede het automatisch testen en uitrollen van nieuwe software.

Bij de DevOps-werkwijze wordt veelal prioriteit gegeven aan het werken met multidisciplinaire teams die in korte tijd een systeem of systeemdelen ontwikkelen. Dit kan ten koste gaan van de beheersbaarheid en de navolgbaarheid. Daarom dient afgewogen te worden welke minimale eisen gesteld moeten worden aan beheersing en documentatie.

3.4.3

Inzicht nodig in samenstelling Groen Onderwijs

Ten behoeve van een goede begroting, budgettoewijzing en verantwoording dient in het kader van de overheveling van Groen Onderwijs van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) naar OCW, inzicht te worden verkregen hoe 'groene' bekostiging verantwoord dient te worden in de administratie van OCW.

Voor het behoud van inzicht in het verloop van de verplichtingenstand, dienen in de administratie de verplichtingen en de uitgaven, aangegaan in het verleden, naar het juiste artikel overgeboekt te worden. Hiervoor dient bundeling plaats te vinden van financiële kennis met uitvoeringskennis. OCW heeft acties in gang gezet om de administratie zodanig in te richten dat dit voor 2018 inzichtelijk wordt.

Daarnaast adviseren wij om inzichtelijk te maken welke beleidsinformatie van EZK overgedragen dient te worden naar OCW en de afspraken hierover te concretiseren.

4 Proces totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering ordelijk en controleerbaar

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. Daartoe onderzoeken wij of deze niet-financiële verantwoordingsinformatie op een deugdelijke (dat wil zeggen ordelijke en controleerbare) wijze tot stand is gekomen.

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend. Op basis daarvan hebben we in 2017 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 prestatie-indicatoren is geborgd door vernieuwde procesbeschrijving

Het totstandkomingsproces van de prestatie-indicatoren is ordelijk en controleerbaar. Zowel directie Kennis als de beleidsdirecties nemen verantwoordelijkheid om het totstandkomingsproces goed te laten verlopen. De procesbeschrijving is in 2017 vernieuwd en de werkwijze voor het totstandkomingsproces is ingebed in de organisatie.

4.2 Risico's bij bronnen prestatie-indicatoren worden onderkend

Vorig jaar signaleerden wij dat er vaker stilgestaan zou kunnen worden bij risico's van verschillende type bronnen, wat ertoe heeft geleid dat dit punt is opgepakt. Inmiddels wordt er middels een sjabloon vanuit directie Kennis aan de beleidsdirecties gevraagd een onderscheid te maken in bronnen op basis van een typering. Dit onderscheid heeft invloed op de wijze waarop de directie Kennis de brongegevens toetst.

5 Overige onderwerpen

5.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Mede in relatie tot de verdergaande digitale dienstverlening van het Rijk komen er steeds meer verplichtingen vanuit de privacywetgeving. Op 25 mei 2016 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in werking getreden en na een overgangperiode van twee jaar is de verordening vanaf 25 mei 2018 van toepassing.

Wij hebben bij alle ministeries door middel van een quick scan gekeken op welke wijze zij centraal de implementatie en de voortgang hiervan beheersen. Dit geeft ons voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen: Er is gebleken dat het kerndepartement nog niet beschikt over een centraal gepositioneerde functionaris gegevensbescherming (FG). Deze functie is vanaf 25 mei 2018 vereist. Daarnaast geven de dienstonderdelen aan centrale sturing nodig te hebben. Wij adviseren om een besluit te nemen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de sturingsbehoefte en de toezichtsrelatie ten opzichte van de dienstonderdelen.

5.2 Doorgezette positieve trend reviews

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 te genereren betreffende de rechtmatige besteding van publieke middelen. Uit de reviews komt een positief beeld naar voren bij de kwaliteit van de accountantscontroles.

5.2.1 *Reviews in de onderwijssectoren*

Jaarlijks onderzoekt de IvHO door middel van reviews steekproefsgewijs de kwaliteit van de controles die instellingsaccountants van onderwijsinstellingen hebben uitgevoerd. De IvHO komt tot de conclusie dat de uitkomsten van de reviews over boekjaar 2016 hebben geresulteerd in een nagenoeg gelijk gebleven beeld ten opzichte van vorig jaar. Op kritische basis zijn er 50 dossiers geselecteerd voor een review. Van deze dossiers hebben 3 dossiers van 3 verschillende kantoren het oordeel niet toereikend gekregen.

De IvHO komt tot de conclusie dat de uitkomsten van de reviews over boekjaar 2016 hebben geresulteerd in een kleine stijging van de niet toereikende controles van 5,7% vorig jaar (3 van 53) naar 6,0% over 2016 (3 van 50). Bij één kantoor was zowel de jaarrekeningcontrole als het onderzoek van de bekostigingsgegevens niet toereikend. Bij de andere twee kantoren betrof het eenmaal de jaarrekeningcontrole en eenmaal het onderzoek van de bekostigingsgegevens.

5.2.2 *Reviews in de niet-onderwijssectoren*

De ADR heeft reviews uitgevoerd in de niet-onderwijssectoren en bij onderwijsgerelateerde instellingen. Alle 16 reviews hebben het oordeel toereikend gekregen. De beleidsdirecties kunnen, in het vaststellingsproces, steunen op het systeem. Het programma (planning) gaat uit van 15 kritisch geselecteerde reviews bij de externe accountants van de hiervoor genoemde instellingen. Daarnaast is 1 review afgerond die vorig jaar nog niet was uitgevoerd bij het opstellen van het auditrapport.

Bijlage

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

A Verklaring over de in het jaarverslag 2017 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2017 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 2017 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016⁷ en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2018.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2017 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2017 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2017 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 2017;
- de overzichten over 2017 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT).

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en het Controleprotocol WNT 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.

⁷ Op grond van het overgangsrecht (artikel 10.2 van de Comptabiliteitswet 2016) blijven voor de jaarverslagen over 2017 de bepalingen van toepassing uit de Comptabiliteitswet 2001 en de daarop rustende bepalingen zoals deze golden voor de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 2016.

B Verklaring over de in het jaarverslag 2017 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 2018.

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.⁸

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan 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 2018.

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 2018. 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.

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.

⁸ 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.

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;⁹
- 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 2018

Auditdienst Rijk



⁹ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het gevoerde financieel en materieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties, over de uitkomsten waarvan wij rapporteren in ons auditrapport.

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

