Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het jaarverslag

2018



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over het geld dat ze besteden, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse 'verantwoordingsonderzoek' zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanwege onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de ministers.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordings-onderzoek 2017 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.
Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2017*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2017.

Inhoud

1 Onze conclusies 5

2 Feiten en cijfers 7

3 Financiële informatie 8
3.1 Oordeel over de financiële informatie 8
3.2 Terugvorderingsbeleid bij vaststelling cultuursubsidies 10

4 Bedrijfsvoering 13
4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering 13
4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering 14
4.3 Onvolkomenheden 14
4.4 Opgeloste onvolkomenheden 19
4.5 Aandachtspunten bedrijfsvoering 20
4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie 21

5 Beleidsresultaten 22
5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie 22

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer 23
6.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 23
6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer 24

Bijlage 1
Over het verantwoordingsonderzoek 26

Bijlage 2
Literatuur 28

Bijlage 3
Eindnoten 29

1 Onze conclusies

Wij zien veel ruimte voor de minister van OCW om de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de verantwoording daarover verder te verbeteren. Zo geeft de minister van OCW het goede voorbeeld aan het onderwijsveld.

De bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW is in 2017 op een vergelijkbaar niveau gebleven als het jaar daarvoor. Over het jaar 2016 stelden wij een onvolkomenheid vast die betrekking had op de totstandkoming van de departementale jaarcijfers. De minister van OCW is erin geslaagd om deze onvolkomenheid binnen één jaar op te lossen.
Vanwege een nieuwe onvolkomenheid in het voorschottenbeheer constateren wij ook dit jaar in totaal drie onvolkomenheden in de bedrijfsvoering:

- inkoopbeheer van het Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord;
- informatiebeveiliging: autorisatiebeheer bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO);
- toezicht op het voorschottenbeheer.

Inkoopbeheer van het Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord
DUO financiert de onderwijsinstellingen en de studenten. DUO maakt daarbij gebruik van complexe geautomatiseerde systemen. Om die systemen te onderhouden, te beheren en aan te passen worden regelmatig externe ICT-medewerkers ingehuurd via Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord. Bij de inhuur van deze medewerkers zijn in 2017 veel fouten gemaakt doordat bestaande inhuurcontracten op onrechtmatige wijze zijn verlengd of extern voorgeschreven procedures niet correct zijn toegepast. De minister van OCW legt over deze fouten verantwoording af in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

Informatiebeveiliging: autorisatiebeheer bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
Studenten mogen verwachten dat de minister van OCW zorgt voor een betrouwbaar studiefinancieringssysteem, waarin hun gegevens goed beveiligd zijn. Bij de ontwikkeling van het nieuwe studiefinancieringssysteem hanteert uitvoeringsorganisatie DUO een nieuwe aanpak. Dit leidde ertoe dat sommige medewerkers te veel rechten in het systeem kregen. Hierdoor was het in theorie mogelijk dat deze medewerkers onterecht gegevens van studenten konden inzien of dat studieschulden verwijderd of aangepast konden worden. DUO heeft gelukkig geen incidenten geconstateerd, maar kan ook niet aantonen dat alles goed is gegaan. Inmiddels is DUO bezig om op dit punt maatregelen te treffen.

Toezicht op het voorschottenbeheer

Bij subsidieverlening verstrekt de minister van OCW voorschotten aan instellingen. Om goed verantwoording over de uitstaande voorschotten te kunnen afleggen is het noodzakelijk dat voorschotten terecht als voorschot zijn aangemerkt en tijdig worden afgewikkeld. Over 2017 heeft de Auditdienst Rijk het Ministerie van OCW gewezen op grote fouten in de voorschotten. Het Ministerie van OCW heeft deze vervolgens gecorrigeerd. Wij verwachten dat het ministerie de regie gaat voeren over het voorschottenbeheer, zodat OCW zelf fouten in het voorschottenbeheer kan voorkomen, of tijdig kan ontdekken en herstellen.

Deze drie onvolkomenheden kunnen worden opgelost met een goede monitoring en/of goede sturing op veranderingen. Het Ministerie van OCW kan proactiever aan de slag met een goed risicomanagement om veranderprocessen beheerst uit te voeren en te bewaken.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van OCW.
  Wij hebben vastgesteld dat de informatie op totaalniveau rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven. Op artikelniveau is ons oordeel dat er een artikeltolerantie-overschrijding is op artikel 14 Cultuur. Er is ook een tolerantie-overschrijding bij de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW en beschrijven we de drie onvolkomenheden.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van OCW is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin hebben wij de reactie opgenomen die wij op 24 april 2018 ontvingen van de minister van OCW en ons nawoord daarbij.

2 Feiten en cijfers

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zorgt voor een wettelijk kader voor het onderwijs en voor het uitvoeren van onderwijswetten en het verstrekken van financiële middelen daarvoor. Daarnaast heeft het ministerie de zorg voor de bevordering van wetenschappelijk onderwijs en wetenschapsbeleid en voor het cultuur- en mediabeleid. De minister van OCW is ook verantwoordelijk voor het emancipatiebeleid en sinds 2017 voor het 'groen onderwijs'.

Met het aantreden van het kabinet-Rutte III, op 26 oktober 2017, zijn er op het Ministerie van OCW twee ministers benoemd. De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media is verantwoordelijk voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, arbeidsmarkt- en personeelsbeleid en media. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verantwoordelijk voor de overige beleidsterreinen.

In het regeerakkoord is het 'groen onderwijs' als beleidsterrein ondergebracht bij de minister van OCW, behalve de research.
Onder 'groen onderwijs' vallen alle opleidingen op het gebied van planten, dieren, voeding en gezondheid en natuur en milieu, variërend van vmbo tot wetenschappelijk onderwijs. 'Groen onderwijs' viel voorheen onder het beleid van de minister van Economische Zaken. In 2017 verantwoordt de minister van Economische Zaken en Klimaat zich nog over het 'groen onderwijs'.

De uitgaven van het Ministerie van OCW beslaan 16,64% van de totale rijksuitgaven over 2017. Het Ministerie van OCW is in 2017 verplichtingen aangegaan voor bijna € 39 miljard en heeft uitgaven gedaan voor ruim € 38 miljard. De ontvangsten bedroegen ruim € 1,3 miljard.

Ministerie van OCW (VIII) in cijfers (in miljoenen €)

	2015	2016	2017
Verplichtingen	37.009,7	40.302,6	38.846,8
Uitgaven	36.349,7	38.695,8	38.053,3
Ontvangsten	1.301,7	1.318,4	1.339,2
Fte's	3.962	4.069	4.191

De agentschappen Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en Nationaal Archief zijn baten-lastenagentschappen van het Ministerie van OCW. DUO is de uitvoeringsorganisatie voor het onderwijs. DUO financiert en informeert onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen en organiseert examens. Het Nationaal Archief is de centrale bewaarplaats van de archieven van de Rijksoverheid.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van OCW.

We geven in § 3.1 een oordeel over:
- de rechtmatigheid en deugdelijke weergave van de financiële informatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

In § 3.2 gaan we in op een specifiek aspect van de verantwoorde ontvangsten en uitgaven in het jaarverslag, te weten: het terugvorderingsbeleid bij de vaststelling van cultuursubsidies.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van OCW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. Daarnaast hebben wij één fout gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijdt.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van OCW is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen voor een bedrag van € 80,0 miljoen. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van OCW in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Onrechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. De fouten betreffen met name het niet-rechtmatig verlengen van inhuurcontracten en het niet correct toepassen van de procedure van het Dynamisch Aankoopsysteem bij de inhuur van ICT-expertise. Het totaal van de baten van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen bedraagt € 360 miljoen. Het foutbedrag van € 80,0 miljoen overschrijdt de tolerantiegrens voor de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen van € 25 miljoen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van OCW is opgenomen omvat in totaal € 317,0 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 4, 6, 12, 13, 14 en 15. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 12,6 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 4, 12 en 13. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van OCW is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie.

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van OCW is op artikelniveau rechtmatig en deugdelijk weergegeven, met uitzondering van artikel 14 Cultuur. In dit artikel hebben wij fouten geconstateerd in de rechtmatigheid van de verplichtingen die de artikelgrens overschrijden.

Slotwetmutatie voor besluit indemniteitsregeling onrechtmatig

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 14 Cultuur is overschreden. Het foutbedrag van € 69,6 miljoen in de verplichtingen overschrijdt de tolerantiegrens van € 25,3 miljoen op dit beleidsartikel. Ten opzichte van het verantwoorde verplichtingenbedrag van € 506,8 miljoen is het foutpercentage 13,7%.

De overschrijding wordt veroorzaakt door verstrekte garanties voor de indemniteitsregeling. De indemniteitsregeling maakt het voor cultuurinstellingen mogelijk om kostbare voorwerpen in een tijdelijke tentoonstelling of voor langdurige bruikleen op te nemen. Het is een garantieregeling waarbij het Ministerie van OCW garant staat voor een deel van de verzekerde waarde in geval van schade aan of verlies van een kostbaar kunstvoorwerp.

De minister van OCW neemt per aanvraag van een instelling een besluit over het afgeven van een garantie. Het namens de minister van OCW afgeven van garanties voor de indemniteitsregeling zien wij als beleidsmatige besluiten. Beleidsmatige besluiten die tot overschrijding van het verplichtingenbudget of uitgavenbudget leiden, moeten volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften binnen het begrotingsjaar aan het parlement worden gemeld. De minister van OCW heeft de omvang van de overschrijding op de verplichtingen niet binnen het begrotingsjaar aan het parlement gemeld, waardoor wij de overschrijding als onrechtmatig aanmerken. De door de garanties veroorzaakte overschrijding van het verplichtingenbudget op artikel 14 zou ons inziens in de bedrijfsvoeringsparagraaf onder de paragraaf 'Rechtmatigheid' moeten worden toegelicht, maar wordt nu toegelicht onder 'Overige aspecten van de bedrijfsvoering'. De minister van OCW doet dat omdat zij de mutaties als niet-beleidsmatig beschouwt en deze niet eerder heeft gemeld aan het parlement.

3.2 Terugvorderingsbeleid bij vaststelling cultuursubsidies

De minister van OCW heeft in 2017 de subsidies vastgesteld voor de culturele basisinfrastructuur (waaronder musea, theaters, etc.) over de periode 2013-2016. Hiermee is een bedrag gemoeid van ruim € 1,9 miljard.

Bij de voorgaande subsidieperiode 2009-2012 gaven wij aan te verwachten dat de minister van OCW een zakelijker aanpak zou hanteren bij het vaststellen van de subsidies. Wij bevalen de minister van OCW aan een beleid te ontwikkelen voor de cultuursubsidies, zodat waar nodig tot terugvordering kan worden overgegaan, bijvoorbeeld bij onderpresteren. De minister van OCW heeft onderstaande invulling gegeven aan die aanbeveling.

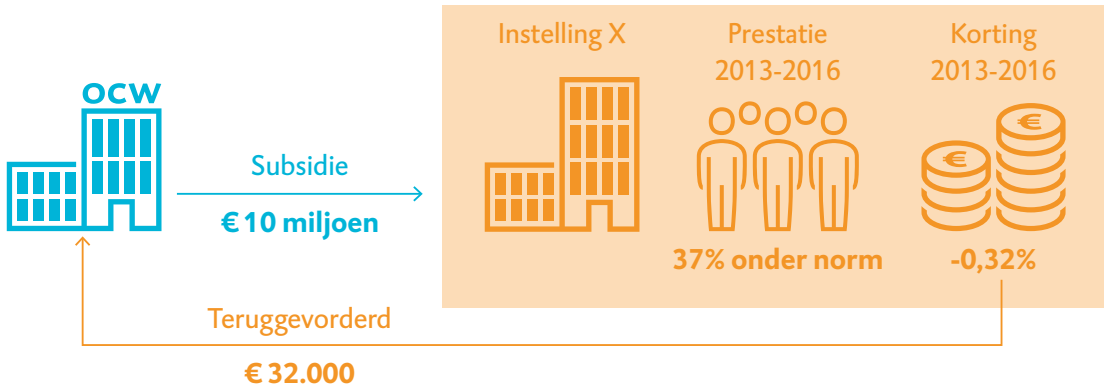
De minister van OCW heeft voor de subsidieperiode 2013-2016 vier verschillende prestatie-eisen aan de instellingen opgelegd:

- openingstijden (alleen voor musea);
- totaal aantal bezoekers;
- aantal scholieren uit het primair onderwijs dat de instelling bezoekt;
- aantal scholieren uit het voortgezet onderwijs dat de instelling bezoekt.

De minister heeft vervolgens besloten om alleen te sanctioneren bij onderprestatie op de prestatie-eis voor het totaal aantal bezoekers. Zij maakt hiervoor gebruik van haar discretionaire bevoegdheid. Er kunnen goede redenen zijn voor de minister om hiervoor te kiezen. Echter, door structureel niet te sanctioneren bij onderprestatie op drie van de vier prestatie-eisen is er in feite sprake van een beleidswijziging. Dit komt bij ons niet over als opvolgen van de aanbeveling om te komen tot 'een zakelijker aanpak'. Informatieverstrekking hierover aan het parlement had voor de hand gelegen. Van de 86 gesubsidieerde instellingen laten 7 instellingen een onderprestatie zien op het totaal aantal bezoekers. Bij deze instellingen gezamenlijk is circa € 56.000 als sanctie opgelegd omdat ze niet voldeden aan de gestelde prestatie-eis.

De minister van OCW hanteert voor de berekening van de omvang van de sanctie een rekenregel. Deze rekenregel leidt ertoe dat het sanctiebedrag varieert tussen 0 en 0,95% van het totale subsidiebedrag. De minister van OCW zoekt aansluiting bij het sanctiebeleid 2005-2008, uit oogpunt van bestendig, transparant en voorzienbaar overheidsbeleid.
In de beleidsregel 2006 die het sanctiebeleid 2005-2008 normeerde konden zaken als majeure onderprestatie, te lage inkomsten van derden en te late indiening van stukken nog leiden tot een grotere korting dan 0,95% van het totaalbedrag. De beleidsregel uit 2006 is echter ingetrokken en vervangen door de nu geldende beleidsregel 'Verlaging cultuursubsidies' uit 2010.
Op de volgende pagina geven we een voorbeeld waartoe de rekenregel leidt bij een substantieel lager totaalaantal bezoekers dan de prestatie-eis.

Voorbeeldberekening van terug te vorderen subsidie bij onderprestatie bezoekersaantal



Een instelling heeft een subsidie ontvangen van € 10.000.000 voor de periode 2013-2016. De instelling heeft zelf een bezoekersaantal als doel aangegeven en de subsidietoekenning is mede afhankelijk van het aantal bezoekers (prestatie-eis). De instelling ontving 37% minder bezoekers dan was voorzien.

Bij de gehanteerde rekenregel leidt dit tot een subsidievaststelling die € 32.000 (0,32%) lager is dan het verleende subsidiebedrag.

Het Ministerie van OCW heeft ervoor gekozen, net als in de voorgaande subsidieperiode 2009-2012, om niet-benutte subsidiegelden uit de subsidieperiode 2013-2016 niet terug te vorderen. De instellingen mogen de niet-benutte subsidiegelden gebruiken voor extra kernactiviteiten in de volgende subsidieperiode [1].
Een uitzondering hierop zijn de musea. De minister van OCW heeft deze gelden (circa € 6 miljoen) wel teruggevorderd bij musea. De minister heeft hiermee uitvoering gegeven aan de motie-Van Veen (Tweede Kamer, 2016).

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden in meer detail en beschrijven we ook een aandachtspunt. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van OCW in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Het beheer van de door ons onderzochte delen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW bevindt zich op een vergelijkbaar niveau als vorig jaar. Ook over 2017 constateren wij drie onvolkomenheden. Positief is dat het Ministerie van OCW de onvolkomenheid in de financiële functie in 2017 heeft opgelost, maar we constateren een nieuwe onvolkomenheid in het toezicht op het voorschottenbeheer.
Het inkoopbeheer bij Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord is nog onvoldoende verbeterd en blijft als onvolkomenheid staan. De onvolkomenheid in de informatiebeveiliging bij DUO handhaven wij voor het autorisatiebeheer.

DUO is verdergegaan met de overgang naar het nieuwe studiefinancieringssysteem. Al in 2016 is het onderdeel dat gebruikt wordt voor het innen van studieschulden in productie genomen. Het onderdeel dat gebruikt wordt voor het toekennen van studiefinanciering is ook in productie, met uitzondering van de lopende toekenningen uit het oude Wet studiefinancieringssysteem (WSF). Die zijn nog niet naar het nieuwe studiefinancieringssysteem geconverteerd. Gedurende 2017 is verder gewerkt aan de voorbereiding van de conversie die in april 2018 plaatsvindt. Hiermee zal het onderdeel dat gebruikt wordt voor het toekennen van studiefinanciering in april 2018 volledig in productie zijn genomen.

In het *Jaarverslag 2017* benoemt de minister van OCW de conversie van de WSF-gegevens naar het nieuwe systeem als de grootste activiteit. De minister geeft verder aan dat "De realisatie van de conversie naar een nieuw studiefinancieringssysteem (oorspronkelijk najaar 2017) wordt voorzien in het voorjaar van 2018. De reden van deze langere doorlooptijd is een vertraging vanwege technische redenen in de conversie van de gegevens van 4,6 miljoen klanten."

Wij blijven deze complexe beheersingsprocessen in 2018 nauwgezet volgen.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voldeden in 2017 aan de gestelde eisen, met uitzondering van drie onvolkomenheden.

Onderwerp	2015	2016	2017
Dienstverlening Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Financiële functie en financieel beheer departement		Onvolkomenheid	
Informatiebeveiliging Dienst Uitvoering Onderwijs		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Toezicht op het voorschotten-beheer			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Verbeteringen inkoopbeheer Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord nog onvoldoende doorgevoerd

Werkzaamheden binnen IUC-Noord in 2017

Het Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord (IUC-Noord) te Groningen is één van de twintig landelijke inkoopuitvoeringscentra die inkoopdiensten leveren aan verschillende afnemers binnen de Rijksoverheid. In 2017 heeft het IUC-Noord verder gewerkt aan het in de praktijk toepassen van beheersmaatregelen om belangrijke risico's in het inkoopproces zo veel mogelijk te beperken. De processen zijn tegen het licht gehouden, geactualiseerd, beschreven, vastgesteld en gepubliceerd.

De medewerkers van IUC-Noord zijn zo veel mogelijk betrokken bij het aanpassen van de processtappen. De verbeteringen vergen tijd, omdat mensen hun gedrag, vaardigheden en werkwijzen soms moeten aanpassen.

Beheersmaatregelen worden nog niet allemaal voldoende in de praktijk toegepast

Ondanks de ingezette verbeteringen hebben wij nog niet kunnen vaststellen dat er ook al gewerkt wordt volgens de nieuwe procedures en dat de risico's in het inkoopproces voldoende worden beperkt. Zo ontbreekt over 2017 nog een goed contractenregister, een adequate aanbestedingskalender en een uniform inkoopdossier. In 2017 heeft IUC-Noord

de implementatie van een elektronisch tendersysteem (CTM) voorbereid zodat een database met alle inkoopdossiers en een contractenregister ontstaat voor alle klanten. Het systeem is in februari 2018 in gebruik genomen, de effecten ervan moeten de komende jaren blijken.

Risico's als de beheersmaatregelen onvoldoende werken

Een goed inkoopbeheer verschaft een belangrijke basis om doelmatig en rechtmatig in te kopen. Wat doelmatigheid betreft kan het gaan over het verlagen van de inkoopkosten, het verminderen van toeleveringsrisico's, het verhogen van de product- en leveranciers-kwaliteit en het verbeteren van de inkoopfunctie. Wat rechtmatigheid van inkopen betreft is de naleving van wet- en regelgeving belangrijk. In het bijzonder de regels uit de Aanbestedingswet 2012.

Het inkoopbeheer van IUC-Noord functioneert nog onvoldoende en dat heeft geresulteerd in ruim € 78 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid en € 0,7 miljoen aan onzekerheden over de rechtmatigheid. In het laatstgenoemde geval is het niet mogelijk vast te stellen dat de inkopen volgens de regels hebben plaatsgevonden. De fouten zijn voornamelijk veroorzaakt door het niet rechtmatig verlengen van inhuurcontracten en het niet correct toepassen van de procedure van het Dynamisch Aankoopsysteem bij de inhuur van ICT-expertise.
De totale omvang van deze fouten en onzekerheden is dusdanig groot dat dit heeft geleid tot een overschrijding van de rapporteringstolerantie die geldt voor de agentschappen DUO en Nationaal Archief gezamenlijk. De minister van OCW heeft dit bedrag toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2017*.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van OCW aan om:

- zorg te dragen voor een goede toepassing van de beheersmaatregelen in het inkoop-proces van IUC-Noord, in het bijzonder de beheersmaatregelen die betrekking hebben op het onderhouden van het contractenregister, het opstellen van de aanbestedings-kalender en het samenstellen van een uniform inkoopdossier;
- toe te zien op de juiste naleving van de procedures.

4.3.2 Informatiebeveiliging DUO: autorisatiebeheer moet snel op orde komen

De onvolkomenheid 'Informatiebeveiliging Dienst Uitvoering Onderwijs' blijft staan, maar richt zich over 2017 meer specifiek op het autorisatiebeheer en datalekken.

Problemen met het beheren van autorisaties

Autorisatiebeheer betreft het juist, tijdig en volledig toekennen, monitoren en intrekken van (toegangs)rechten en bevoegdheden aan gebruikers in een netwerk of systeem. Gebruikers mogen slechts toegang krijgen tot een noodzakelijk geachte set van programma's en data. DUO constateert zelf dat niet altijd wordt voldaan aan de norm die gaat over het beheer van toegangsrechten van gebruikers en, specifieker, het beheer van (speciale) bevoegdheden. In 2016 bestonden deze problemen ook al.

DUO werkt aan oplossingen voor de problemen met het autorisatiebeheer

In 2017 heeft DUO eraan gewerkt om de problemen te verhelpen. Zo worden groepen met de juiste bevoegdheden gemaakt waar medewerkers aan kunnen worden toegevoegd en worden bestaande autorisaties periodiek beoordeeld op juistheid. Ook is een programma aangeschaft om het autorisatiebeheer in te richten en te monitoren. Verder worden de mogelijkheden onderzocht om toegangsrechten tijdelijk toe te kennen en risicogericht toezicht te houden op de registratie van de aangebrachte wijzigingen in de systemen. Desondanks is DUO er ook in 2017 nog niet in geslaagd om de problemen volledig op te lossen.

Risico's van een ontoereikend autorisatiebeheer

Bij de ontwikkeling van het nieuwe studiefinancieringssysteem heeft DUO vastgesteld dat personen de mogelijkheid hadden om niet-goedgekeurde wijzigingen in het systeem aan te brengen. Er zijn geen incidenten bekend. DUO is niet gebleken dat er daadwerkelijk gebruik (of misbruik) is gemaakt van de te ruime autorisaties, maar DUO kan ook niet aantonen dat dat niet het geval is geweest. Ook kan DUO nog niet aantonen dat vergelijkbare problemen niet spelen bij andere systemen van DUO.
Medewerkers van DUO zijn in de (theoretische) gelegenheid geweest om onbevoegd kennis te nemen van privacygevoelige gegevens van studenten, hetgeen al snel is te kwalificeren als een datalek.

Gevolgen van datalekken

Datalekken kunnen ernstige gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van mensen van wie de gegevens gelekt zijn. Daarnaast loopt de minister van OCW ook het risico op boetes.

De Autoriteit Persoonsgegevens kan vanaf 1 januari 2016 aan organisaties een boete opleggen als zij de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), waarin de meldplicht datalekken is opgenomen, overtreden. In de beleidsregels van de Autoriteit Persoonsgegevens staat over datalekken onder meer: "Als u redelijkerwijs niet kunt uitsluiten dat een inbreuk op de beveiliging tot een onrechtmatige verwerking heeft geleid, dan moet u de inbreuk beschouwen als een datalek." Dat betekent dat DUO de mogelijke gevolgen van het autorisatiebeheer zal moeten melden aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De maximale boete die de Autoriteit Persoonsgegevens kan opleggen per overtreding van de Wbp is € 820.000.

Veel hogere boetes mogelijk bij overtreding van de Algemene verordening gegevensbescherming

Per 25 mei 2018 moeten organisaties volledig voldoen aan de Algemene verordening gegevensbescherming (Avg). De Wbp geldt dan niet meer. Organisaties moeten passende technische en organisatorische maatregelen treffen om te voldoen aan de verplichtingen en beginselen uit de Avg en dit ook kunnen aantonen.
DUO, die de persoonsgegevens van miljoenen Nederlanders verwerkt, moet zijn documentatie en processen dan zodanig op orde hebben dat direct aantoonbaar is dat aan de bepalingen uit de verordening wordt voldaan. Onder de Avg blijft de meldplicht datalekken van kracht. Wij hebben van 17 niet door DUO gemelde datalekken marginaal getoetst of deze terecht niet zijn gemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens. In 5 van die 17 gevallen zouden wij daarvan ook een melding hebben verwacht, omdat in die gevallen sprake was van het bekend raken van het burgerservicenummer van betrokkenen (dat gebruikt kan worden voor identiteitsfraude).
DUO is verplicht alle inbreuken te documenteren, met inbegrip van de feiten omtrent de inbreuk, de gevolgen en de genomen corrigerende maatregelen (artikel 33, vijfde lid Avg). Hierdoor is de Autoriteit Persoonsgegevens in staat de naleving van de Avg te controleren. Overtredingen van de Avg kunnen leiden tot boetes die kunnen oplopen tot € 20 miljoen.

Aanbevelingen

Om de risico's van het ontoereikende autorisatiebeheer te beperken en om te voldoen aan de bepalingen uit de Avg bevelen wij de minister van OCW aan om:

- zo snel mogelijk voor alle systemen te analyseren en te documenteren hoe het autorisatiebeheer is ingericht;
- passende technische en organisatorische maatregelen te treffen om te borgen dat de juiste toegangsrechten worden toegekend;
- aantoonbaar te maken dat het gebruik van toegangsrechten niet heeft geleid tot ongeautoriseerde wijzigingen of onbevoegde verwerking van persoonsgegevens.

4.3.3 Intensief toezicht op het voorschottenbeheer nodig

Problemen in het voorschottenbeheer

Het Ministerie van OCW heeft in 2017 de voorschotten onvoldoende scherp beheerd. Zo heeft het Ministerie van OCW niet tijdig geconstateerd dat een bedrag van circa € 250 miljoen aan openstaande voorschotten eerder verantwoord had moeten worden. Ook is niet tijdig door het Ministerie van OCW gesignaleerd dat bestemmingsbedragen van circa € 800 miljoen ten onrechte als voorschot op de saldibalans stonden. Bestemmingsbedragen worden niet als voorschot geboekt.

Complex voorschottenbeheer door betrokkenheid van veel verschillende partijen

Het voorschottenbeheer bij het Ministerie van OCW is complex vanwege de verschillende partijen die betrokken zijn bij het uitbetalen, registreren, bewaken en verantwoorden van de voorschotten. Dit vereist een krachtige regie van de minister. De minister moet de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (zoals DUO, de verschillende beleidsdirecties, de onder de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vallende Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen en het onder de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vallende Financieel Dienstencentrum) scherp afbakenen en de werkzaamheden nadrukkelijk monitoren. Hierdoor kan het Ministerie van OCW zelf fouten in het voorschottenbeheer voorkomen of tijdig herstellen.

Risico's van onvoldoende scherp voorschottenbeheer

Door onvoldoende scherp beheer van de voorschotten heeft de minister van OCW het risico gelopen dat de fouttolerantie van de saldibalans zou worden overschreden en zich hierover in de bedrijfsvoeringsparagraaf specifiek zou moeten verantwoorden. Door oplettendheid van de Auditdienst Rijk heeft het Ministerie van OCW de balansstand van de voorschotten nog tijdig kunnen corrigeren, waardoor dit is voorkomen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van OCW aan om:

- de taken en verantwoordelijkheden van de bij het voorschottenbeheer betrokken partijen in kaart te brengen, scherp af te bakenen en toe te zien op de juiste werkwijze;
- periodiek (cijfer)analyses en controles op de voorschottenstanden uit te voeren om te voorkomen dat voorschotten te lang of ten onrechte op de saldibalans staan.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Jaarafsluiting Ministerie van OCW goed verlopen

Toelichting op de onvolkomenheid uit 2016

Vorig jaar constateerden wij een onvolkomenheid 'Financiële functie en financieel beheer' bij het Ministerie van OCW. Deze onvolkomenheid ging specifiek over de jaarafsluiting 2016 van het Ministerie van OCW die problematisch was verlopen. Eind 2016 had het Ministerie van OCW het systeem GEFIS in de financiële administratie vervangen door het systeem SAP Programmagelden (PG). Door vertraging bij het overzetten van de gegevens uit GEFIS naar SAP PG kon de jaarafsluiting 2016 niet tijdig plaatsvinden, waardoor in 2017 het departementale jaarverslag van het Ministerie van OCW niet op de wettelijk voorgeschreven datum van 15 maart 2017 kon worden opgeleverd.

Werkzaamheden in 2017 om de onvolkomenheid op te lossen

Gedurende 2017 heeft het Ministerie van OCW hard gewerkt aan het opvolgen van de aanbevelingen uit ons rapport Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2016 om deze onvolkomenheid op te lossen.
Het jaarafsluitingsproces is geëvalueerd en de aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie zijn opgevolgd. Er is een projectorganisatie opgetuigd met een regisseur van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) die in 2017 intensief gewerkt heeft met medewerkers van DUO, directies binnen het Ministerie van OCW, het Financieel Dienstencentrum en de Auditdienst Rijk om de problemen te analyseren en op te lossen. Met succes.
Het ministerie heeft alle aansluitingen tussen de verschillende administratieve systemen zichtbaar gemaakt en is erin geslaagd om het jaarverslag tijdig op te leveren.

Door het optuigen van een projectorganisatie is het Ministerie van OCW erin geslaagd om het jaarafsluitingsproces tijdig af te ronden. Het financieel beheer op dit punt is daarmee rechtmatig, ordelijk en controleerbaar verlopen. Een vierde eis die vanuit de Comptabiliteitswet aan het financieel beheer gesteld wordt is die van doelmatigheid. Een projectorganisatie heeft een tijdelijk karakter, hetgeen de doelmatigheid en bestendigheid van het financieel beheer op langere termijn niet ten goede komt.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van OCW aan om de doelmatigheid en bestendigheid van het financieel beheer te vergroten door het jaarafsluitings- en verantwoordingsproces in te bedden in de reguliere systemen en processen.

4.5 Aandachtspunten bedrijfsvoering

4.5.1 Informatiebeveiliging kwetsbaar door beperkte capaciteit

Toenemend belang informatiebeveiliging

De ICT bij de rijksoverheid bestaat zowel uit systemen voor primaire processen (belastingen, uitkeringen, subsidies) als systemen voor ondersteunende processen (zoals kantoorautomatisering en financiële systemen). Door een steeds groter gebruik van ICT ontstaan er ook meer potentiële kwetsbaarheden. De hacks door vermoedelijk Cozy Bear op de democratische partij in de Verenigde Staten, de WannaCry ransomware die wereldwijd spoorwegen, bedrijven en ziekenhuizen trof en de DDoS-aanvallen op banken en de Belastingdienst zijn zomaar drie recente voorbeelden waarbij democratische processen zijn beïnvloed, burgers en instellingen zijn gechanteerd en de dienstverlening werd ontregeld. Met de toegenomen digitale mogelijkheden doen ook nieuwe bedreigingen zich voor en daardoor is het belang van informatiebeveiliging nu nog duidelijker. Doordat de samenleving in hoge mate afhankelijk is van diensten van de Rijksoverheid en de Rijksoverheid daarnaast een kaderstellende functie heeft, staat zij in een uitzonderlijke positie. Deze positie vereist dat de Rijksoverheid haar informatiebeveiliging zelf goed op orde heeft en daarmee het goede voorbeeld geeft.

Gegeven het toenemende belang van een goede informatiebeveiliging doen wij hier jaarlijks onderzoek naar. Dit jaar hebben we daarbij vooral gekeken naar de voortgang op de bevindingen van vorig jaar, met name met betrekking tot de versteviging van de centrale sturing. Die is belangrijk omdat wij denken dat informatiebeveiliging een zaak is van de departementale top; daar zou zicht, en zo nodig grip, moeten zijn op de maatregelen, risico's, incidenten et cetera die decentraal spelen.

Beperkte centrale sturing

Vorig jaar constateerden we dat binnen het Ministerie van OCW dienstonderdelen zelf verantwoordelijk zijn voor het plannen en toepassen van maatregelen. Het Ministerie van OCW stuurde niet centraal op verbeterplannen. In 2017 heeft het Ministerie van OCW net als het jaar ervoor directies en dienstonderdelen om zelfevaluaties gevraagd. Sturing op informatiebeveiliging vindt plaats door de centrale regiegroep. Het proces van zelfevaluaties wordt bijgestuurd door directies en dienstonderdelen. Risicoanalyses en verbeterplannen worden niet centraal verzameld, maar kunnen wel door de Chief Information Security Officer (CISO) worden opgevraagd. De CISO is verantwoordelijk voor het implementeren van, en toezicht houden op het informatiebeveiligingsbeleid binnen het Ministerie van OCW. De uitkomsten uit de zelfevaluatie uit 2016 zijn tussen de CISO en de directies en dienstonderdelen besproken. In de regiegroep informatiebeveiliging is de toepassing van de

normen uit de Baseline Informatiebeveiliging Rijk (BIR) per dienstonderdeel gemonitord. Op die wijze is ook de voortgang van verbetermaatregelen op een van de twee vorig jaar onderzochte kritieke systemen gevolgd. Van het andere kritieke systeem kon OCW de status en opvolging op centraal niveau niet aantonen.
We zien bij het Ministerie van OCW kwetsbaarheden met betrekking tot capaciteitsinzet van de CISO op de informatiebeveiliging. Zo is het actualiseren en vaststellen van het informatiebeveiligingsbeleid uit 2014 vertraagd doordat de CISO ook de Algemene verordening gegevensbescherming (Avg) implementeert. Het beleid hoort elke drie jaar te worden geactualiseerd. Het Ministerie van OCW is in 2017 begonnen met de actualisatie hiervan.

Conclusie en aanbeveling
De beperkt aanwezige capaciteit voor informatiebeveiliging bij het bestuursdepartement brengt kwetsbaarheden met zich mee. In ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2017* gaan wij uitgebreider in op capaciteitstekorten.

Wij bevelen de minister van OCW aan om voldoende capaciteit beschikbaar te stellen zodat actualisatie van beleid en centraal toezicht op decentrale verbetermaatregelen kan verbeteren.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de bedrijfsvoering, beoordelen wij ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2017*.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van OCW is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, met uitzondering van hetgeen is beschreven in § 3.1.3.

5 Beleidsresultaten

In 2017 hebben wij in het kader van het verantwoordingsonderzoek geen onderzoek verricht naar de resultaten van het beleid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Wel geven wij in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag van het Ministerie van OCW.

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten, beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft op 24 april 2018 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap schrijft:
"Hierbij ontvangt u mijn reactie op uw conceptrapport Verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII).

Ik spreek mijn dank uit voor de zorgvuldigheid waarmee dit onderzoek in goede samenwerking met de medewerkers van mijn departement en DUO is uitgevoerd.
Ik stel met u vast dat de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW in 2017 op een vergelijkbaar niveau is gebleven als het jaar daarvoor. Ook deel ik uw observatie dat er altijd nog ruimte is voor de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de verantwoording daarover.

Hierna ga ik wat specifieker in op de drie geconstateerde onvolkomenheden en overige opmerkingen.

Dienstverlening Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord
Ik onderschrijf uw oordeel, dat het noodzakelijk blijft om zorg te dragen voor een goede toepassing van de beheersmaatregelen in het inkoopproces van IUC-Noord en voor goed toezicht op de naleving van procedures.
Inmiddels is een aantal verbeteracties in gang gezet en beginnen de resultaten daarvan zichtbaar te worden. Voor 2018 wordt hierdoor naar verwachting het risico lager dan in 2017. Voor dit onderwerp blijft intensieve managementaandacht ook in 2018 bestaan.

Informatiebeveiliging/autorisatiebeheer DUO
Ook hier erken ik dat in 2018 nog stappen te zetten zijn op het gebied van het autorisatiebeheer. Medio 2017 heeft de ADR bij een deelonderzoek bij studiefinanciering geconstateerd dat er in dat specifieke geval sprake was van te ruime autorisaties bij 40% van de accounts. Deze ADR-bevinding heeft inmiddels geleid tot beheersmaatregelen die mede de basis leggen voor de implementatie van een nieuw softwareprogramma voor

autorisatiebeheer. Door opgelopen vertragingen in het inkooptraject van deze software zal verdere implementatie van het autorisatiebeheer in de loop van 2018 plaatsvinden.
Verder wil ik een kanttekening plaatsen bij de passage in uw rapport over datalekken. U geeft aan dat medewerkers van DUO in de (theoretische) gelegenheid zijn geweest onbevoegd kennis te nemen van privacygevoelige gegevens van studenten, hetgeen al snel is te kwalificeren als een datalek.
Daarmee wordt de suggestie gewekt dat er ook sprake zou kunnen zijn geweest van een datalek. Deze suggestie wil ik nuanceren. DUO heeft conform de "Beleidsregels meldplicht datalekken" een analyse gemaakt en is tot de conclusie gekomen dat voor deze situatie geen melding datalekken aan de Autoriteit Persoonsgegevens gedaan hoefde te worden. Naar de mening van DUO is het wel een Security Incident (doorbroken functiescheiding), maar geen meldenswaardig datalek.

Voorschottenbeheer
Ik heb kennis genomen van uw oordeel, dat intensief toezicht op het voorschottenbeheer nodig is en neem uw aanbevelingen dienaangaande ter harte.

Slotwetmutatie indemniteitsregeling
U constateert een overschrijding van de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden op artikel 14 vanwege verstrekte garanties voor de indemniteitsregeling. U beschouwt besluiten tot het afgeven van een garantie aan cultuurinstellingen als besluiten met een beleidsmatig karakter. Ik ben van mening dat het uitvoeren van deze regeling in voorkomend geval slechts tot een technische mutatie leidt. Omdat ik echter veel waarde hecht aan het tijdig informeren van de Eerste en Tweede Kamer, zal ik de mogelijkheden onderzoeken de Kamers reeds in december te informeren over de verleende garanties in het vierde kwartaal.

Met dank voor het ontvangen conceptrapport, waarin waardevolle inzichten zijn opgenomen, ben ik voornemens de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van OCW onderschrijft onze oordelen en neemt onze aanbevelingen over. Wij zullen de opvolging van de aanbevelingen door de minister in ons onderzoek over 2018 betrekken. Bij het onderzoek naar 'informatiebeveiliging/autorisatiebeheer DUO' zullen wij specifiek aandacht schenken aan de meldplicht datalekken.

De minister van OCW gaat niet in op onze bevindingen over het terugvorderingsbeleid bij de vaststelling van cultuursubsidies. Daarin staat dat structureel niet gesanctioneerd wordt bij onderprestatie op drie van de vier prestatie-eisen. In feite is er sprake van een beleidswijziging. Wij blijven van opvatting dat informatieverstrekking hierover aan het parlement voor de hand had gelegen.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken wij gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.
Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister.
Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.
Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is om alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast vestigen wij de aandacht op zaken die beter kunnen worden georganiseerd.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staat hierbij de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Om dit te kunnen beoordelen gaan wij per beleidsthema na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel is besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties zijn geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel is gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken voldoende is geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 2

Literatuur

Tweede Kamer (2016). *Motie Van Veen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 820 VIII, nr. 204.

Bijlage 3

Eindnoten

1. In het rapport dat we vandaag publiceren is een tekstuele aanpassing doorgevoerd. Deze versie verschilt daarom van het conceptrapport dat we hebben voorgelegd aan de minister van OCW. In dit concept is abusievelijk het woord ‘subsidiegelden’ niet opgenomen in de volgende zin: “De instellingen mogen de niet benutte gebruiken voor extra kernactiviteiten in de volgende subsidieperiode.”
   Deze zin luidt nu als volgt: “De instellingen mogen de niet-benutte subsidiegelden gebruiken voor extra kernactiviteiten in de volgende subsidieperiode”.
2. Het conceptrapport is voor publicatie nog taalkundig gecorrigeerd. Hierdoor kunnen redactionele afwijkingen voorkomen tussen de conceptversie die de minister van OCW is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2018