



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het jaarverslag

2019





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 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 hun bestedingen, 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 opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over 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 minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.



Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Onze conclusies | 5 |
| 2 | Feiten en cijfers | 8 |
| 2.1 | Financiële stromen | 8 |
| 2.2 | Lumpsumbekostiging onderwijs | 9 |
| 2.3 | Informatie over financiering en prestaties instellingen op afstand van belang voor budgetrecht parlement | 10 |
| 3 | Financiële informatie | 13 |
| 3.1 | Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie | 13 |
| 4 | Bedrijfsvoering | 16 |
| 4.1 | Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 16 |
| 4.2 | Oordeel over de bedrijfsvoering | 16 |
| 4.3 | Onvolkomenheden | 17 |
| 4.4 | Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering | 26 |
| 4.5 | Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 27 |
| 5 | Beleidsresultaten | 28 |
| 5.1 | Onderzoek extra middelen om werkdruk in het primair onderwijs te verminderen | 28 |
| 5.2 | Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie | 34 |
| 6 | Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 36 |
| 6.1 | Reactie minister van OCW | 36 |
| 6.2 | Nawoord Algemene Rekenkamer | 38 |
| | Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2018 | 40 |
| | Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek | 43 |
| | Bijlage 3 – Literatuur | 45 |
| | Bijlage 4 – Eindnoten | 46 |

1 Onze conclusies

Ons oordeel over het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gaat over de financiële informatie, de beleidsresultaten en de bedrijfsvoering. Het Ministerie van OCW keert het meeste geld in de begroting uit aan instellingen op afstand, zoals scholen en universiteiten.

Om te bepalen of beleidsdoelen gehaald zijn, is het nodig dat de minister voldoende informatie verzamelt over de behaalde maatschappelijke resultaten. Dat dit lastig kan zijn, zien we dit jaar terug bij de extra middelen voor het verlagen van de werkdruk in het primair onderwijs. Wij vinden het opmerkelijk dat de minister voor Basis- en Voorgezet Onderwijs en Media (BVOM) in 2019 al een deel van de tweede tranche wil uitbetalen zonder dat bekend is of de inzet van de middelen daadwerkelijk tot een lagere werkdruk heeft geleid.

Het is nodig dat de minister voldoende informatie verzamelt om een onderbouwd besluit te nemen over het laatste deel van de tweede tranche van de werkdruk-middelen.

De investering van € 430 miljoen om de werkdruk in het primair onderwijs te verlagen, wordt in 2 tranches uitbetaald. De minister voor BVOM heeft vooraf voorwaarden gesteld aan de inzet van werkdrukmiddelen en de verantwoording die scholen hierover moeten afleggen. Er vindt geen afrekening plaats over de besteding van deze werkdrukmiddelen. De bedoeling was dat de tweede tranche pas wordt uitbetaald als de eerste tranche daadwerkelijk conform de afgesproken procedure ingezet is voor een lagere werkdruk en de resultaten hiervan merkbaar zijn.

Een deel van deze tweede tranche wordt komend schooljaar 2019/2020 al uitbetaald, voor het overige deel neemt de minister in 2021 een besluit. Om het risico te verkleinen dat het geld wordt toegekend aan scholen die het extra geld niet op de juiste wijze hebben ingezet, is het volgens ons nodig dat de minister alsnog voldoende informatie verzamelt: heeft de inzet van de middelen op individuele scholen ook echt geleid tot een lagere werkdruk in het primair onderwijs?

De financiële informatie voldoet aan de eisen, de rechtmatigheid is op orde met 1 uitzondering.

Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van 1 artikel. Ten eerste constateren we daar dat de minister in 2018 – voorafgaand aan de subsidiebeschikking 2019 aan Nuffic – onvoldoende waarborgen heeft getroffen om risico's op staatssteun te ondervangen. Een tweede punt is dat de minister meer verplichtingen is aangegaan dan het budget dat beschikbaar is gesteld.

Verbeteringen in de bedrijfsvoering zijn in gang gezet, maar er zijn 4 onvolkomenheden waarvan 2 hardnekkig.

De minister van OCW heeft in 2018 gewerkt aan de punten in de bedrijfsvoering die wij in 2017 als onvolkomenheden hebben beoordeeld. Het gaat om de onvolkomenheden bij het inkoopbeheer Inkoop UitvoeringsCentrum Noord (IUC-Noord), het autorisatiebeheer bij Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het voorschottenbeheer. Bij alle onvolkomenheden is de voortgang nog niet voldoende om ze op te heffen. Met name bij het autorisatiebeheer is de voortgang beperkt geweest. Om de onvolkomenheden structureel op te lossen, is het nodig om in 2019 verdere verbeteringen door te voeren.

Daarnaast hebben we de Informatiebeveiliging van het departement zelf als een onvolkomenheid beoordeeld: de minister van OCW heeft geen visie en geen vastgesteld beleid voor informatiebeveiliging. Op dit moment loopt de minister van OCW het risico verrast te worden door ongewenste ontwikkelingen op het gebied van informatiebeveiliging binnen haar eigen organisatie.

Bij de Subsidieregeling lerarenbeurs constateren we een aandachtspunt. Bij deze regeling worden de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik onvoldoende beheerst.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van OCW en de omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar werkdruk in het primair onderwijs. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 25 april 2019 ontvingen van de minister van OCW. De minister geeft in haar reactie aan dat zij voornemens is de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen. Daarnaast heeft zij vragen over onze conclusie ten aanzien van informatiebeveiliging en geeft zij een toelichting op het besluit van de minister voor BVOM om een deel van de tweede tranche van de werkdrukkiddelen al dit jaar uit te willen betalen. In ons nawoord lichten wij ons oordeel over informatiebeveiliging toe en benadrukken we dat het nodig is dat de minister voor BVOM voldoende informatie verzamelt om een onderbouwd besluit te nemen over het laatste deel van de tweede tranche van de werkdrukkiddelen.

2 Feiten en cijfers

De minister van OCW is op het terrein van onderwijs, onderzoek, wetenschap, cultuur en media verantwoordelijk voor het wettelijk kader, de financiering en het toezicht. Zo stelt de minister van OCW eisen aan de kwaliteit van het onderwijs en houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op onderwijsinstellingen.

Met het aantreden van het kabinet-Rutte III, op 26 oktober 2017, zijn er op het Ministerie van OCW 2 ministers benoemd. De minister van OCW is onder andere verantwoordelijk voor het hoger onderwijs, het wetenschapsbeleid en het emancipatiebeleid. De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM) is onder meer verantwoordelijk voor het primair en voortgezet onderwijs, het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid en het mediabeleid. In dit rapport spreken we de minister van OCW aan, behalve als het ons onderzoek naar de werkdruk primair onderwijs betreft (hoofdstuk 5). Daarin spreken we de minister voor BVOM aan omdat hij hier *inhoudelijk* verantwoordelijk voor is.

De uitvoering van het beleid gebeurt door medewerkers bij alle onderwijsinstellingen, de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, een groot aantal culturele instellingen, 6 cultuurfondsen en de landelijke en regionale publieke omroep.

Het Ministerie van OCW heeft 2 baten-lastenagentschappen: de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Nationaal Archief. 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.

2.1 Financiële stromen

De uitgaven van het Ministerie van OCW beslaan 17,95% van de totale rijksuitgaven over 2018.

Het Ministerie van OCW heeft in 2018 ruim € 42 miljard uitgegeven. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor ruim € 42 miljard. De ontvangsten bedroegen ruim € 1,3 miljard.

Tabel 1 Ministerie van OCW (VIII) in cijfers in miljoenen € en fte's in aantallen

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------|----------|----------|----------|
| Verplichtingen | 40.302,6 | 38.846,8 | 42.675,7 |
| Uitgaven | 38.695,8 | 38.053,3 | 42.326,9 |
| Ontvangsten | 1.318,4 | 1.339,2 | 1.368,6 |
| Fte's | 4.069 | 4.191 | 4.470 |

De stijging van verplichtingen en uitgaven dit jaar worden veroorzaakt door loon- en prijsbijstellingen en de intensiveringen van het kabinet-Rutte III.

2.2 Lumpsumbekostiging onderwijs

Onderwijsinstellingen krijgen van het Ministerie van OCW elk jaar een budget voor de kosten van materiaal en personeel. Dit budget heet de lumpsum. In 2018 ontvingen het primair en voortgezet onderwijs samen 47% van de oorspronkelijke totale begroting van het Ministerie van OCW. Onderwijsinstellingen mogen binnen wettelijke kaders zelf bepalen hoe ze de lumpsum besteden. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en het financiële beleid van onderwijsinstellingen.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad in 2018 advies uitgebracht over de bekostigingssystematiek in het onderwijs. De raad adviseerde het inzicht in de inkomsten en uitgaven van onderwijsinstellingen te verbeteren. Dit kan door een eenvoudiger bekostigingssystematiek. Ook kunnen onderwijsinstellingen zich duidelijker verantwoorden aan hun stakeholders over de relatie tussen doelen en financiële middelen. Tevens wordt het mogelijk om op een hoger aggregatieniveau inzicht te krijgen. De minister van OCW erkent het belang hiervan.

De aanbevelingen van de Onderwijsraad sluiten aan op eerdere rapporten van ons. Met het rapport over de bekostiging van het voortgezet onderwijs (Algemene Rekenkamer, 2014) bijvoorbeeld, bevalen wij aan de bekostigingssystematiek te vereenvoudigen en de verantwoording te verbeteren. Naar aanleiding van het rapport kondigde de staatssecretaris van OCW aan de bekostiging van het voortgezet onderwijs te willen vereenvoudigen. De bekostiging was tot dan toe gebaseerd op veel verschillende parameters, was te gedetailleerd en kwam vaak niet overeen met de praktijk op scholen, aldus de staatssecretaris (OCW, 2014).

In ons Verantwoordingsonderzoek 2016 stelden we bij het passend onderwijs vast dat de horizontale verantwoording nog in de kinderschoenen stond (Algemene Rekenkamer, 2017). Naar aanleiding van ons rapport heeft het Ministerie van OCW verbeteracties in gang gezet. Onder andere op het gebied van financiering en verantwoording (OCW, 2018c).

De minister voor BVOM en de VO-raad hebben in 2018 gezamenlijk een voorstel voor het vereenvoudigen van de bekostiging van vo-scholen uitgewerkt. Dit voorstel landt in een wetsvoorstel dat in 2019 wordt ingediend bij de Tweede Kamer. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voorzien voor 1 januari 2021.

In hoofdstuk 5 presenteren wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de extra middelen van het kabinet-Rutte III om de werkdruk in het primair onderwijs te verminderen. Het gaat om een bedrag van € 430 miljoen. Deze extra middelen zijn toegevoegd aan de lumpsum voor het primair onderwijs van ruim € 10 miljard per jaar.

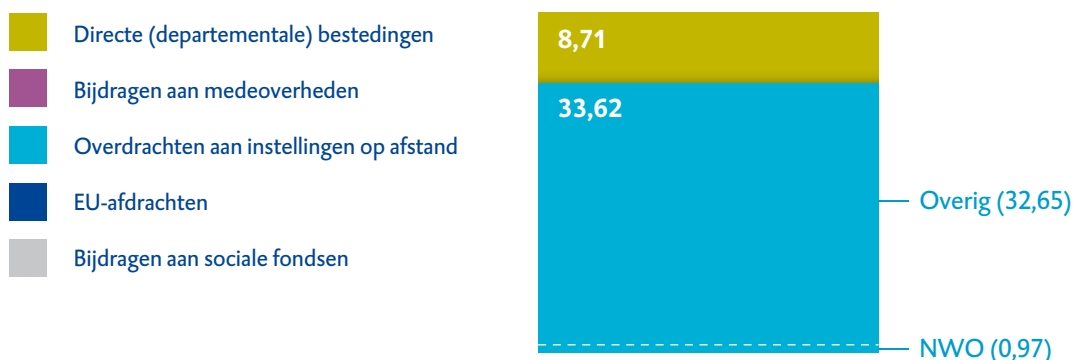
2.3 Informatie over financiering en prestaties instellingen op afstand van belang voor budgetrecht parlement

Een deel van het rijksbeleid wordt uitgevoerd door de minister; een deel gebeurt vaak door instellingen die op afstand van het Rijk staan. Hoe deze organisaties met publiek geld worden gefinancierd voor hun publieke taken en welke afspraken met deze organisaties worden gemaakt, varieert; de transparantie over de verantwoording van geld en prestaties verschilt eveneens. Het is de vraag of het parlement zich een goed beeld hierover kan vormen op basis van de verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries.

Vanaf de verantwoording over 2019 is het nieuwe artikel 4.2 van de Comptabiliteitswet (CW) 2016 van kracht, waarin expliciet is benoemd dat de minister moet zorgen voor informatie voor de verantwoording in haar jaarverslag, ook als het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht op het beleid door een ander wordt uitgevoerd. In ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2018* gaan we uitgebreider in op verantwoordingsinformatie over instellingen op afstand van het Rijk, waaronder zbo's en rwt's.

2.3.1 Zbo's en rwt's op het terrein van de minister van OCW

De uitgaven van het Ministerie van OCW zijn grotendeels overdrachten aan instellingen op afstand (bedragen in miljard €)



Figuur 1 Uitgaven Ministerie van OCW in 2018

De geldstroom van het Ministerie van OCW naar instellingen op afstand omvat in 2018 € 33,62 miljard. Dit komt overeen met 79% van de uitgaven uit de begroting (zie figuur 1).

In de rwt/zbo-bijlage in het jaarverslag van OCW is aangegeven dat er 30 soorten rwt's/zbo's zijn die in 2018 onder toezicht van de minister van OCW vielen. Voorbeelden van rwt's/zbo's zijn: hogescholen, universiteiten, instellingen die onder de erfgoedwet vallen, de roc's, academische ziekenhuizen, mediaorganisaties, musea, cultuurfondsen en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Naar NWO hebben wij dit jaar nader onderzoek gedaan: hoe informeert de minister van OCW in het *Jaarverslag 2018* het parlement over de besteding van publieke middelen door NWO?

2.3.2 Informatie over financiering en prestaties van Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)

NWO ontving in 2018 € 787,0 miljoen van het Ministerie van OCW. Dit is 2% van de departementale uitgaven aan instellingen op afstand. In het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW staan geen cijfers van NWO over 2018 die gecertificeerd zijn door de accountant, omdat het jaarverslag van NWO niet beschikbaar was op het moment dat de minister van Financiën de jaarverslagen aanbiedt aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Hierdoor loopt de financiële informatie over NWO 1 jaar achter op het departementaal jaarverslag van het Ministerie van OCW. Dat is op zich niet ongewoon. Opvallend is dat het jaarverslag van het Ministerie van OCW weinig informatie over de resultaten bevat:

- Er kan geen relatie worden gelegd tussen de beleidsdoelstellingen van de minister van OCW en de doelen en strategische speerpunten van NWO.
- In het jaarverslag van de minister van OCW staat niet welk deel van de onderzoeksgelden naar welk strategisch doel gaat (zoals 'Talent en vrij onderzoek'). Deze informatie staat wel in het jaarverslag van NWO.
- Het jaarverslag van de minister van OCW en het jaarverslag NWO bevatten beperkte informatie over prestaties en effecten.
- Er kan op basis van de jaarverslagen van de minister van OCW en NWO niet altijd een relatie worden gelegd tussen financiële informatie, doelen en prestaties. Zo bevat het jaarverslag van de minister van OCW geen informatie over de in- en doorstroom van (jonge) onderzoekers, terwijl in de begroting wel doelstellingen zijn geformuleerd over de ruimte voor (jonge) veelbelovende onderzoekers en een adequate in- en doorstroom van onderzoekers. Ook biedt het jaarverslag van de minister van OCW geen inzicht in hoe ver de verantwoordelijkheid van de minister van OCW reikt als het gaat om het functioneren van het NWO.

Het gevolg hiervan is dat het parlementair budgetrecht in de knel komt. Zonder zicht op maatschappelijk resultaat van publiek geld, wordt de allocatiefunctie van het parlement bij de behandeling van de ontwerp-begroting geen recht gedaan. We wijzen erop dat de minister van OCW vanaf het verantwoordingsjaar 2019, gezien de nieuwe verplichting in de CW 2016, zal moeten nadenken over de vraag hoe zij wil voorzien in informatie over bijvoorbeeld:

- de relatie tussen de beleidsdoelstelling van het Ministerie van OCW, de doelen van NWO en de strategische speerpunten van NWO;
- prestaties en resultaten van NWO;
- de relatie tussen de financiële informatie, doelen en prestaties van NWO.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die wij hebben betrokken in onze oordeelsvorming en aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten van de baten/lastendiensten (indien van toepassing)

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in 2 afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Wel hebben we op één artikel een onzekerheid en fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW is op totaalniveau rechtmatig. 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.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door het parlement te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW is opgenomen omvat in totaal € 555,7 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikelen 1, 6, 8, 13, 14 en 95, waarvan op artikel 1 een beleidsmatige mutatie van € 379,4 miljoen ten onrechte niet is gemeld aan de Staten-Generaal. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 2,5 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikelen 1, 13 en 95. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 8, Internationaal Beleid. In dit artikel constateren wij een onzekerheid en fouten in de rechtmatigheid van de aangegeven verplichtingen die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Onzekerheid en fouten in de rechtmatigheid op artikel 8

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 8 Internationaal Beleid is overschreden. Het gaat om een onzekerheid en fouten in de rechtmatigheid van in totaal € 6,4 miljoen. Het verantwoorde verplichtingenbedrag is € 13,2 miljoen, dit betekent dat het foutpercentage 48,5% is. Ten eerste trof de minister van OCW in 2018 – voorafgaand aan de subsidiebeschikking 2019 aan Nuffic – onvoldoende waarborgen om risico's op staatssteun te ondervangen. Hierdoor konden wij de rechtmatigheid van € 2,8 miljoen niet vaststellen. Ten tweede is de minister bij dit artikel in 2018 meer verplichtingen voor 2019 aangegaan dan het budget dat beschikbaar is gesteld. Hierdoor is € 3,6 miljoen onrechtmatig.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij onderzochten ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van 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 onvolkomenheden meer in detail en bespreken we 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 (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van OCW heeft in 2018 gewerkt aan de punten in de bedrijfsvoering die we in 2017 als onvolkomenheden beoordeelden. Het betreft onvolkomenheden bij het inkoopbeheer IUC Noord, het autorisatiebeheer bij DUO en het toezicht op het voorschottenbeheer. Bij alle onvolkomenheden is de voortgang niet voldoende om de onvolkomenheden op te heffen. Met name bij het autorisatiebeheer DUO was de voortgang beperkt.

Daarnaast beoordelen we de informatiebeveiliging van het kerndepartement als een nieuwe onvolkomenheid en is er één nieuw aandachtspunt: de lerarenbeurs.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW voldeden in 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 4 onvolkomenheden.

Tabel 2 Onvolkomenheden bij het Ministerie van OCW (VIII)

| Onderwerp | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Dienstverlening Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid |
| Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid |
| Toezicht op het voorschottenbeheer | | Onvolkomenheid | Onvolkomenheid |
| Informatiebeveiliging kerndeptement | | | Onvolkomenheid |

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Concrete verbeteringen zichtbaar bij inkoopbeheer IUC-Noord, ketenproblematiek vraagt aandacht

Concrete verbeteringen binnen IUC-Noord in 2018

In 2018 heeft IUC-Noord met succes de aanbestedingstool Complete Tender Management (CTM) ingevoerd. Dat betekent dat IUC-Noord voor alle klanten de volgende producten gebruikt:

- een contractenregister;
- een aanbestedingskalender;
- een uniform inkoopdossier.

Dit zijn belangrijke stappen voor verbetering van het inkoopbeheer.

De tweede verbetering is dat IUC-Noord eind 2018 een strategisch personeelsplan heeft opgesteld. Dit plan is nog niet ingevoerd omdat eind 2018 IUC-Noord ten opzichte van het kerndeptement geherpositioneerd werd.

Ketenproblematiek driehoek DUO, IUC-Noord en CDI vraagt aandacht

Het werken conform de kaders van het Rijksinkoopstelsel en het naleven van de aanbestedingswet- en regelgeving is nog niet op orde. Een voorbeeld hiervan is het inhuren van ICT-personeel waarbij de mededinging is beperkt. Concreet betekent dit dat veelal slechts één leverancier, die al extern personeel voor de functie leverde, reageerde op de uitvraag. Bij uitvragen waar dit niet gebeurde, reageerden doorgaans wel meerdere leveranciers.

Het gevolg hiervan zijn onrechtmatige contracten. De belangrijke beslissingen in dit inkooptraject zijn door DUO genomen; de coördinerend directeur Inkoop (CDI) van het ministerie was er vooraf niet bij betrokken, op grond van het Rijksinkoopstelsel had dit wel moeten gebeuren.

DUO is bovendien per 1 januari 2019 niet alleen de belangrijkste opdrachtgever, maar ook eigenaar van IUC-Noord. Deze 2 rollen kunnen op gespannen voet staan met de vereiste objectief-kritische opstelling van IUC-Noord. Als we dit bekijken in combinatie met eerdere constatering bij het inhuren van ICT-personeel, is onze conclusie dat dit extra aandacht vraagt voor de driehoek DUO- IUC-Noord- CDI, en de rol van Directie Financieel Economische Zaken (FEZ) hierbij als concerncontroller.

Verdere aandachtspunten bij het inkoopbeheer

Voor een goed inkoopbeheer moet de basis op orde zijn. Daarvoor moet een aantal zaken goed geregeld zijn. We zien nog enkele aandachtspunten. Bij het bewust afwijken van aanbestedingswetgeving komt het voor dat het Ministerie van OCW hier te laat een besluit over neemt. Ook de dossiervorming en de analyse van de uitgaven kunnen nog beter.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van OCW aan om:

- erop toe te zien dat er gewerkt wordt volgens het Rijksinkoopstelsel;
- concrete maatregelen te nemen die de vereiste onafhankelijke kritische en objectieve houding van IUC-Noord waarborgen;
- verbeteringen door te voeren bij de verdere aandachtspunten.

4.3.2 Informatiebeveiliging DUO: tempo autorisatiebeheer moet omhoog

Problemen met het beheren van autorisaties

DUO beschikt over veel gegevens, bijvoorbeeld van studenten. Zij mogen verwachten dat hun gegevens bij DUO in goede handen zijn. Voor de studiefinanciering en de bekostiging van scholen heeft DUO diverse IT-systemen. Bij deze systemen krijgen medewerkers na verloop van tijd te veel rechten omdat bij personeel dat intern van functie wisselt autorisaties niet ingetrokken worden en de periodieke controle beperkt is. DUO geeft aan dat het door de vele systemen en grote aantallen gebruikers nu te bewerkelijk is om de juistheid van de huidige autorisaties voldoende frequent te beoordelen. Dit probleem speelt al sinds 2016 en verdient meer voortvarendheid.

Verbeteringen vanuit het project Autorisatiebeheer flink vertraagd

DUO is een project Autorisatiebeheer gestart om te zorgen dat medewerkers slechts toegang hebben tot de informatie die noodzakelijk is voor hun functie. Als onderdeel van het project is een programma aangeschaft dat de uitgifte van autorisaties en periodieke controle daarop overzichtelijk en minder bewerkelijk moet maken. DUO wil deze tool gefaseerd invoeren. De implementatie van deze tool is in 2018 vertraagd. Begin 2019 beschikt DUO nog niet over een nieuwe planning voor het project. Daardoor is in 2018 weinig voortgang geboekt.

Risico's van een ontoereikend autorisatiebeheer blijven

Totdat structurele verbeteringen zijn doorgevoerd en DUO-breed worden opgepakt, kunnen te ruime autorisaties tot incidenten leiden. Het onbevoegd inzien van privacygevoelige gegevens van studenten door een DUO-medewerker kan zo'n incident zijn. DUO geeft aan geen aanwijzingen te hebben dat te ruime autorisaties tot incidenten hebben geleid, maar kan het ook niet uitsluiten.

Intern gemelde datalekken worden goed afgehandeld

Een ander voorbeeld van een incident is een datalek. DUO verwerkt de persoonsgegevens van miljoenen Nederlanders. Bij het jaarverslag 2017 hadden wij opmerkingen over de manier waarop DUO interne datalekken afhandelt. Voor datalekken is een meldplicht. DUO heeft hiervoor een procedure die in lijn is met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Op basis van 11 kritische deelwaarnemingen stelden wij vast dat DUO in 2018 in lijn met de interne procedure voor het afhandelen van datalekken handelde. Wij kunnen ons vinden in de afwegingen die DUO heeft gemaakt om datalekken al dan niet te melden aan de Autoriteit Persoonsgegevens en aan de betrokken personen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van OCW aan om te zorgen dat DUO:

- voortgang maakt met de voorgenomen verbeteringen in het autorisatiebeheer;
- periodiek controleert of de uitgegeven autorisaties op de meest kritische systemen nog juist zijn om zo het risico op datalekken en onbevoegde handelingen te beperken.

4.3.3 Toezicht op het voorschottenbeheer verbeterd; meer diepgang is nodig

Belang van het voorschottenbeheer

De begroting van het Ministerie van OCW stelt publiek geld beschikbaar voor de bekostiging van scholen. Daarnaast verstrekt het Ministerie van OCW voorschotten en legt daarover verantwoording af in het jaarverslag. Een voorbeeld hiervan is de subsidieverlening aan instellingen.

Een voorschot wordt per definitie vooraf verstrekt. Op een later moment wordt dan bijvoorbeeld de prestatie vastgesteld en beoordeeld of aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Na een subsidieperiode legt de subsidieontvanger uit hoe het geld besteed is. Op het moment dat de minister van OCW vaststelt dat de subsidieontvanger voldoende gepresteerd heeft, wordt het voorschot verrekend. Op het moment dat een voorschot niet in lijn is besteed met de vooraf gestelde voorwaarden, kan de minister van OCW het bedrag terugvorderen. Om te borgen dat alle voorschotten in beeld zijn, is dus goed voorschottenbeheer noodzakelijk.

Taken en verantwoordelijkheden in kaart gebracht

In 2017 bleken de taken en verantwoordelijkheden van de partijen die betrokken zijn bij het voorschottenbeheer niet altijd duidelijk te zijn. OCW heeft de taken en verantwoordelijkheden in 2018 opnieuw beschreven en begin 2019 intern bekend gemaakt.

DUO moet beter intern rapporteren over de voorschotten

Toezicht houden op de voorschottenstand begint met adequate interne rapportering over de voorschottenstand door de uitvoerders. Het Ministerie van OCW ontvangt van de diverse uitvoerders periodiek rapportages over de voorschotten. De rapportering van één uitvoerder (DUO) biedt het Ministerie echter nog onvoldoende informatie om goed toezicht te kunnen houden. Voor 2019 doet DUO een voorstel voor een uitgebreidere periodieke rapportage.

Interne rapportage wordt beoordeeld, maar toezicht blijft nodig om fouten te kunnen ontdekken en te herstellen

We zien dat het Ministerie van OCW de voorschottenstand analyseert en beoordeelt op grond van interne rapportages die het ontvangt. De vragen en antwoorden moeten gestructureerder worden vastgelegd. Om fouten in de voorschottenstand te ontdekken,

is analyse van de voorschottenstand een basisvoorwaarde. En voor het opsporen en herstellen van fouten is het óók nodig inhoudelijke controles uit te voeren, door achterliggende documentatie op te vragen en te beoordelen.

In 2018 heeft het Ministerie van OCW in onvoldoende mate inhoudelijke controles uitgevoerd. Het Ministerie van OCW voert op basis van de voorschotrapportages wel eens een inhoudelijke controle uit op het moment dat de beoordelaar zelfstandig toegang heeft tot de achterliggende documentatie. Bij voorschotten waarbij de documentatie voor de beoordelaar niet direct voorhanden is, wordt deze inhoudelijke controle niet uitgevoerd.

De Auditdienst Rijk (ADR) constateerde in 2018 een forse fout van € 578 miljoen in de voorschottenstand. Deze fout heeft het Ministerie van OCW gecorrigeerd. Als het Ministerie van OCW bij deze omvangrijke voorschotten ook de achterliggende documentatie had beoordeeld, was de kans groot dat het Ministerie van OCW deze fout had ontdekt en was het niet nodig geweest dat de ADR dit corrigeerde.

De minister zet in 2019 in op diepgaander toezicht

Voor 2019 geeft de minister van OCW aan meer aandacht te besteden aan diepgaandere analyses van oude posten en aan DUO. Verder neemt de minister zich voor om specifiekere uitzonderingen uit te zoeken en meer individuele dossiers te beoordelen.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van OCW aan meer diepgang en consistentie in het toezicht op de voorschotten aan te brengen. De uitvoering van de maatregelen die de minister in 2019 wil nemen, biedt hiervoor een goed aanknopingspunt.

4.3.4 Informatiebeveiliging kerndepartement

Belang van informatiebeveiliging

Na een aantal grootschalige incidenten gerelateerd aan de informatiebeveiliging is het belang van informatiebeveiliging bij veel organisaties doorgedrongen. In juni 2018 waren er valse e-mails in omloop die afkomstig leken van MijnOverheid. Het doel van de afzenders was om DigiD inloggegevens te bemachtigen. De gevolgen van het ontbreken van een goede informatiebeveiliging kunnen grote impact hebben op een organisatie. Landen en andere niet-statelijke actoren voeren steeds meer digitale aanvallen uit. Te denken valt hierbij aan het lekken van informatie of diefstal van informatie. Ook kan het worden gebruikt als verstoring van het primaire proces. De belangen van de samenleving, van zowel

burgers als bedrijven, kunnen rechtstreeks geraakt worden wanneer cruciale overheidsdiensten uitvallen. Dit soort sabotage en verstoring is op dit moment één van de grootste dreigingen voor de nationale veiligheid.

In januari 2018 kregen verschillende overheids- en financiële instellingen in Nederland te maken met DDoS-aanvallen (*Distributed Denial of Service*). Het gevolg was dat zij tijdelijk slecht bereikbaar waren voor klanten. Bij een DDoS-aanval worden er vanuit een netwerk van computers in één keer heel veel data naar een server gestuurd, veel meer dan normaal gesproken. Dit heeft als gevolg dat de servers tijdelijk offline gaan of slecht bereikbaar zijn. Bij informatiebeveiliging gaat het naast het beschermen van persoonsgegevens ook bijvoorbeeld om het beschermen van informatie waarvan is vastgesteld dat deze een belangrijke waarde heeft voor de organisatie. Om dit soort incidenten te voorkomen heeft de Rijksoverheid een aantal basismaatregelen opgesteld. Onveilige informatie(systemen) werken namelijk laagdrempelig voor aanvallers.

Aanpak onderzoek informatiebeveiliging

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 hebben we bij verschillende ministeries en de Staten-Generaal tekortkomingen geconstateerd in de informatiebeveiliging. We hebben toen gekeken naar de sturing op informatiebeveiliging en naar de beveiligingsmaatregelen voor 2 kritieke systemen.

Dit jaar zijn wij, in navolging van de Auditdienst Rijk, gestart met het toepassen van het volwassenheidsmodel voor informatiebeveiliging van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)¹. Wij hebben evenals in eerdere jaren getoetst aan de BIR:2012 (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst). In dit model heeft de NBA een koppeling gemaakt tussen de 15 aandachtsgebieden uit het volwassenheidsmodel en de bijbehorende normen uit de BIR:2012. Voor ons onderzoek hebben wij een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden met de daarbij behorende BIR:2012 normen.

De BIR: 2017 is in januari 2019 in werking getreden voor nieuwe systemen. De BIR: 2017 moet in januari 2021 geïmplementeerd zijn voor alle systemen.

Als een ministerie zijn informatievoorziening en IT inricht volgens de BIR:2012 (in opzet, bestaan en werking) dan moet dat voldoende garantie bieden dat het ministerie zijn eigen informatie en die van andere (op hun IT aangesloten) ministeries veilig (beschikbaar, integer en vertrouwelijk) behandelt. Bij een incident kan de minister dan niet worden aangesproken op het niet voldoen aan de normen die als doel hebben om veilig te kunnen faciliteren en te zorgen voor de juiste gegevensbeveiliging.

Opvolging aanbevelingen 2017

Vorig jaar zagen we bij het Ministerie van OCW kwetsbaarheden door de beperkte capaciteitsinzet op informatiebeveiliging. Hierdoor liep het actualiseren en vaststellen van het informatiebeveiligingsbeleid (daterend uit 2014) vertraging op en ontbrak het aan centraal toezicht op de decentrale verbetermaatregelen voor informatiebeveiliging.

Het Ministerie van OCW heeft de interne bedrijfsvoering gewijzigd waardoor de Chief Information Security Officer (CISO) nu onderdeel uitmaakt van het Chief information officer-office (CIO-office). Ook zijn de rollen van de functionaris gegevensbescherming (FG) en de beveiligingsambtenaar (BVA) gespecificeerd en gescheiden van het CIO-office. De CISO is hierdoor vrijgemaakt voor de informatiebeveiliging.

Het Ministerie van OCW heeft het centrale toezicht op de decentrale verbetermaatregelen op informatiebeveiliging nog niet op orde.

Beeld over 2018

Het Ministerie van OCW ziet onder meer toe op de beheersing van de processen bij onder andere DUO en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). De processen bij deze organisaties worden ondersteund door informatiesystemen. Het is van belang om de beschikbaarheid, kwaliteit (integriteit) en vertrouwelijkheid van de informatie goed te beheersen. Het gaat immers om gegevens over examens, het erkennen van diploma's en de vastlegging van resultaten van bodemonderzoek, zoals de vindplaats van oorlogsgraven. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor het CIO-office en de CISO's bij het kerndepartement en de dienstonderdelen. Wij hebben dit jaar de scope van ons onderzoek verbreed en op 4 aandachtsgebieden de centrale sturing op de informatiebeveiliging onderzocht. De aandachtsgebieden zijn: bestuur van de informatiebeveiliging, organisatie van de informatiebeveiliging, incidentenmanagement en risicomanagement. Voor het Ministerie van OCW betekent dit dat we, ondanks wijzigingen in de bedrijfsvoering, tekortkomingen zien die we beoordelen als een onvolkomenheid.

Op al deze 4 aandachtsgebieden zijn in 2018 de inspanningen van het Ministerie van OCW nog niet afgerond. Wij stellen vast dat het ministerie op alle 4 de aandachtsgebieden in onvoldoende mate de BIR:2012 heeft geïmplementeerd. Hieronder lichten wij deze conclusie toe.

Bestuur van de informatiebeveiliging en de visie op informatiebeveiliging

Het ontbreekt aan periodieke rapportages aan het lijnmanagement over beveiligingsaudits en een jaarlijkse bespreking met de departementsleiding over de resultaten op de beveiligingsdoelstellingen en informatiebeveiligingsmaatregelen. Het informatiebeveiligingsbeleid is in oktober 2018 opnieuw vastgesteld. Dit beleid moet op veel onderdelen nog worden aangevuld met werkinstructies en is daardoor niet van voldoende diepgang.

De visie op informatiebeveiliging was in 2018 nog beknopt, in 2019 wordt deze verder uitgewerkt. Ook ontbreekt het aan een overzicht van de (bedrijfs)kritieke systemen en een vertaling van een informatiebeveiligingsplan naar richtlijnen en maatregelen als onderdeel van een meerjarenplan om informatiebeveiliging gestructureerd te verbeteren. Wij zien hier het risico dat de departementsleiding de organisatie onvoldoende duidelijkheid geeft over het belang van en de richting waarin informatiebeveiliging binnen het Ministerie van OCW zich moet ontwikkelen.

Organisatie van de informatiebeveiliging

Er is een overzicht met functionarissen en vertegenwoordigers uit verschillende delen van de organisatie en de relevante rollen en functies voor informatiebeveiliging zijn aangegeven. Wij hebben echter geen heldere afspraken aangetroffen over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het kerndepartement en de dienstonderdelen. Hierdoor loopt het Ministerie van OCW het risico dat onderwerpen op het gebied van informatiebeveiliging niet worden opgepakt.

Incidentenmanagement

Er is een centraal overzicht met incidenten. De belangrijkste incidenten worden periodiek gerapporteerd aan het lijnmanagement. Wij hebben geen geformaliseerde procedures voor incidentmanagement aangetroffen. Ook zijn er geen afspraken gemaakt over het elkaar informeren over kritische incidenten en over escalaties van incidenten tussen het kerndepartement en de dienstonderdelen. Door het ontbreken van procedures voor het omgaan met incidenten loopt het Ministerie van OCW het risico dat de departementsleiding niet in staat is om te sturen op incidenten in de informatiebeveiliging.



Risicomangement

Er is geen overzicht van de belangrijkste systemen van het departement met hun relevante kenmerken. Denk hierbij aan informatie over de laatst uitgevoerde risicoanalyse, pentesten en systeemeigenaren. Hierdoor bestaat het risico dat kwetsbaarheden in de systemen niet (tijdig) worden onderkend en systemen onverwacht niet beschikbaar zijn of oneigenlijke toegang kan plaatsvinden.

Conclusie en aanbevelingen

Het Ministerie van OCW heeft in 2018 de informatiebeveiliging beter gepositioneerd en de CISO vrij gemaakt voor informatiebeveiligingsvraagstukken. Hiermee is invulling gegeven aan de aanbeveling van vorig jaar. Uit ons onderzoek in 2018 blijkt dat op alle door ons onderzochte aandachtsgebieden de BIR:2012 onvoldoende is geïmplementeerd. Wij hebben geconstateerd dat beleid, visie en andere instructies en afspraken nader moeten worden uitgewerkt of nog moeten worden opgesteld en vastgesteld. Een centraal overzicht van de status van verbeterplannen en de status van (bedrijfs)kritieke systemen is er niet. Hierdoor wordt het lijnmanagement niet goed geïnformeerd om te kunnen sturen op informatiebeveiliging. Wij beoordelen de informatiebeveiliging van het Ministerie van OCW om de bovenstaande redenen als een onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van OCW aan:

- De basis van de informatiebeveiliging op het kerndepartement op orde te brengen. Denk hierbij aan het verrijken van de informatiebeveiligingsbeleid en het verder uitwerken van de visie op informatiebeveiligingsbeleid.
- Een centraal overzicht op te stellen van de (bedrijfs)kritieke systemen met hun relevante informatie, met als doel grip te krijgen op de status van de systemen.
- De departementsleiding minimaal eenmaal per jaar te informeren over de te nemen acties om de informatiebeveiliging op centraal niveau op orde te brengen en te houden.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

4.4.1 Lerarenbeurs: controles niet uitgevoerd en M&O-risico's bij de huidige regeling

Leraren die een opleiding aan hbo of universiteit willen volgen, kunnen hiervoor bij DUO een beurs aanvragen. De regeling lerarenbeurs gaat uit van vertrouwen in de subsidieontvanger waarbij de subsidieontvanger verplicht melding moet doen wanneer zaken anders lopen dan vooraf afgesproken (licht controleregime en meldingsplicht). Er is een inherent verhoogd risico op misbruik van deze regeling. Dit komt omdat DUO bij de aanvraag van de beurs de ontvangen werkgeversverklaring niet controleert. DUO stelt daardoor niet vast of de school verklaart dat de leraar daar werkzaam is en onderwijs geeft. De werkgeversverklaring is van belang voor de beoordeling van het recht op de lerarenbeurs. Bij circa 10% van de beurzen voldoet de documentatie die DUO accepteert als werkgeversverklaring niet.

DUO controleert wel steekproefsgewijs achteraf of een leraar tussentijds met de studie is gestopt of onvoldoende studiepunten heeft gehaald en dit niet heeft gemeld. Uit de laatste jaarlijkse controle van DUO op deze punten blijkt dat bij 7,3% van de toegekende studiebeurzen geen recht meer op de studiebeurs bestond en dat dit niet aan DUO is gemeld door de leraren. In eerdere periodes werden eveneens hoge foutpercentages geconstateerd. De minister OCW heeft in voorgaande jaren geen actie ondernomen op de resultaten van de controles door DUO.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van OCW aan om:

- controle in te richten op de werkgeversverklaringen die worden ingediend bij het aanvragen van de lerarenbeurs;
- vanwege het hoge foutpercentage bij de jaarlijkse steekproef te heroverwegen of een licht controleregime wel passend is voor deze regeling.



4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagraaf

Wij hebben een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen die zijn opgenomen in de departementale jaarverslagen. Het doel van het onderzoek is nadruk te leggen op de teksten en paragrafen die een positieve bijdrage leveren aan de informatiewaarde en daarmee als good practice kunnen worden beschouwd, ook voor andere departementen. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zet de minister van OCW duidelijk uiteen waar risico's bestaan op misbruik en oneigenlijk gebruik, bijvoorbeeld bij de studiefinanciering. Ook geeft de minister duidelijk het zogehe-ten gekwantificeerde restrisico per regeling weer. Dit levert een belangrijke bijdrage aan de transparantie over misbruik en oneigenlijk gebruik.

In de *Staat van de Rijksverantwoording* gaan wij nader in op de algemene uitkomsten van het onderzoek naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van OCW. Dit jaar hebben we gekeken naar de extra middelen om de werkdruk in het primair onderwijs te verminderen (§ 5.1). Aanleiding voor het onderzoek waren de intensiveringen uit het Regeerakkoord. We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW in (§ 5.2).

5.1 Onderzoek extra middelen om werkdruk in het primair onderwijs te verminderen

Het Regeerakkoord² bevat de middelen en ambities om de werkdruk in het primair onderwijs te verlagen. Dit geld wordt in 2 tranches uitbetaald. Vanaf het schooljaar 2018/2019 is structureel € 237 miljoen beschikbaar, dit bedrag loopt op naar € 430 miljoen in 2024.

De minister van Financiën zou het geld voor de tweede tranche beschikbaar stellen nadat de minister voor BVOM de besteding van de werkdrukmiddelen had geëvalueerd. Nog voordat wij ons onderzoek hadden afgerond, maakte de minister voor BVOM op 6 maart jl. echter bekend een deel van de tweede tranche al voor het volgende schooljaar beschikbaar te stellen ten laste van de jaren 2022 en 2023 (OCW, 2019). Dit is opmerkelijk genoeg nog vóór de beoogde evaluatie.

5.1.1 Conclusie en aanbevelingen

De minister voor BVOM heeft op 6 februari 2018 voorwaarden gesteld aan de inzet van de werkdrukmiddelen en de verantwoording die scholen hierover moeten afleggen. De middelen zijn toegevoegd aan de lumpsum. Zoals gebruikelijk bij lumpsumfinanciering vindt geen afrekening plaats over de besteding van deze werkdrukmiddelen. Bijzonder is wel dat er sprake is van een specifieke verantwoordingsverplichting. De bedoeling was dat de tweede tranche pas uitbetaald wordt als de eerste tranche daadwerkelijk is ingezet voor lagere werkdruk volgens de afgesproken procedure en de resultaten hiervan merkbaar zijn. Om dit vast te kunnen stellen, is het nodig dat de minister voor BVOM hierover informatie verzamelt.



Uit ons onderzoek komt naar voren dat de verantwoording die de minister voor BVOM van de scholen ontvangt hem geen inzicht gaat geven in de resultaten van de inzet van deze middelen en de omstandigheden die hierop van invloed zijn. Wel gaat de verantwoording door de scholen hem inzicht geven in de procedure die de scholen hebben gevolgd en waaraan de scholen het geld hebben besteed.

Op deze manier verzamelt de minister voor BVOM onvoldoende informatie om een onderbouwd besluit te nemen over de tweede tranche van de extra middelen. Door onduidelijkheid over de inzet van het geld bestaat het risico dat de tweede tranche is of wordt toegekend aan scholen die het extra geld niet op de juiste wijze hebben ingezet.

Aanbevelingen

Om zo goed mogelijk zicht te krijgen op de inzet en resultaten van de werkdrukkiddelen, bevelen wij de minister voor BVOM aan om:

- een concrete doelstelling met een eenduidige indicator te formuleren voor de verlaging van de werkdruk;
- nog dit jaar een nulmeting uit te voeren naar de ervaren werkdruk in het primair onderwijs;
- alsnog informatie te verzamelen over risico's die van invloed zijn op de inzet en resultaten van de werkdrukkiddelen;
- de scholen te vragen het geld dat ze, om goede redenen, niet kunnen uitgeven aan de verlaging van de werkdruk, op de balans als 'bestemmingsfonds' op te nemen en niet weg te zetten in de algemene reserves. Zo kunnen de minister en de stakeholders volgen of het geld behouden blijft voor de verlaging van de werkdruk.

In de volgende paragrafen lichten wij onze conclusie en aanbevelingen toe.

5.1.2 Verantwoording door de scholen

Bij de opzet en de implementatie van de werkdrukkiddelen zijn de sociale partners³ en de scholen in het primair onderwijs betrokken. Met de sociale partners heeft de minister op 6 februari 2018 een werkdrukkakkoord afgesloten (OCW, 2018a).

Voor het schooljaar 2018/2019 is € 237 miljoen per schooljaar beschikbaar gesteld. Dit bedrag gaat omhoog naar € 333,5 miljoen in 2020 en € 430 miljoen in 2024.



De hoogte van het budget per school wordt vastgesteld op basis van het aantal leerlingen op 1 oktober voorafgaand aan het schooljaar. Voor 2018/2019 wordt dus gekeken naar het leerlingaantal per 1 oktober 2017. Hierbij wordt uitgegaan van het BRIN-niveau (basisregistratie instellingen): dat wil zeggen de vestiging (of locatie) van een onderwijsinstelling. In het kalenderjaar 2018 hebben de scholen 5/12 deel van het extra geld voor het schooljaar 2018/2019 ontvangen.

Voor het schooljaar 2018/2019 is het bedrag per leerling vastgesteld op € 155,55. Het bedrag loopt op tot structureel ongeveer € 285 euro per leerling in het schooljaar 2023/2024. Een school van gemiddelde omvang (d.w.z. 225 leerlingen) krijgt in het schooljaar 2018/2019 ongeveer € 35.000 extra. Dit kan oplopen tot € 65.000 in het schooljaar 2023/2024.

Scholen mogen zelf bepalen hoe ze het geld gebruiken om werkdruk te verminderen. Het schoolbestuur en de schoolleider moeten met de teams het gesprek aangaan over werkdruk. Die gesprekken zijn bedoeld om duidelijk te krijgen waarom medewerkers hoge werkdruk ervaren en welke oplossingen daarvoor nodig zijn. Het schoolbestuur maakt op basis van die gesprekken in overleg met de schoolleider(s) uiteindelijk de keuzes in het bestedingsplan en bespreekt dat plan met de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad (P-MR); de instemming van de P-MR is noodzakelijk.

Voor de besteding van de werkdrukmiddelen moeten schoolbesturen zich in hun jaarverslag over het volgende verantwoorden:

- waar het budget voor werkdrukverlaging aan besteed is en welk deel van het budget nog besteed moet worden;
- welke niet-financiële maatregelen er zijn genomen om de werkdruk te verminderen;
- het toezicht van de Personele Medezeggenschapsraad (P-MR) op de inzet en besteding van de extra werkdrukmiddelen en het gevolgde besluitvormingsproces.

Hiermee krijgen zowel de minister als de stakeholders inzicht in de gevolgde procedure en in de besteding van de werkdrukmiddelen maar niet of het gewenste resultaat, namelijk een lagere werkdruk, is bereikt. Hierdoor heeft de minister voor BVOM onvoldoende informatie voor een beslissing over de tweede tranche. Dit geldt ook voor de minister van Financiën, die het geld voor de tweede tranche beschikbaar stelt op basis van de evaluatie van de eerste tranche.

Er is onvoldoende informatie voor een beslissing over de tweede tranche



Figuur 2 Verantwoording

5.1.3 Evaluatie

De minister voor BVOM besluit op grond van een evaluatie in 2020 of bijsturing nodig is. Om zowel uitspraak te kunnen doen over het daadwerkelijk volgen van de procedure door de scholen en het daadwerkelijk verlagen van de werkdruk, is het nodig dat de minister eenduidige indicatoren voor werkdruk formuleert en alsnog een norm verbindt aan de daadwerkelijke verlaging van de werkdruk. Bijvoorbeeld: met hoeveel procent moet de werkdruk afgenomen zijn om de tweede tranche uit te betalen? En op welk niveau: op dat van de school, het schoolbestuur of de sector?

Hiervoor is het ook nodig dat de minister voor BVOM dit jaar zo snel mogelijk een nulmeting uitvoert, zodat de resultaten hiervan vergeleken kunnen worden met de resultaten van de evaluatie in 2020. Naast een vergelijking van de werkdruk in 2019 en 2020 is er ook een andere vergelijking mogelijk. Omdat veel scholen de werkdrukmiddelen van de eerste tranche al hebben uitgegeven, kan het Ministerie van OCW deze scholen vergelijken met scholen die het geld nog niet hebben kunnen uitgeven.

Een indicator, een norm en een nulmeting zijn nodig om een voldoende bruikbaar en betrouwbaar inzicht in de resultaten te krijgen. Met dat inzicht kan de minister voor BVOM een goede beslissing nemen over (het resterende deel van) de tweede tranche. Daarnaast is het zinvol om de omstandigheden in beeld te hebben die afbreuk kunnen doen aan de resultaten.

5.1.4 Potentiële risico's

Het personeel van de scholen vindt de besluitvormingsprocedure voor de inzet van de extra middelen van grote waarde en scholen snijden de maatregelen toe op hun eigen situatie. De minister voor BVOM verzamelt echter weinig informatie over omstandigheden die afbreuk kunnen doen aan de inzet en de resultaten van de extra middelen. Uit ons veldonderzoek bij 7 scholen en gesprekken met 3 vakbonden en de PO-Raad komt een aantal potentiële risico's naar voren:

Aandacht nodig voor risico's



Risico's op het gebied van doelmatigheid

- De extra middelen leiden tot ondoelmatigheid
- Tijdelijk extra geld leidt tot dure maatregelen
- Als scholen niet aan de voorwaarden voldoen, ontvangen zij toch de extra middelen
- Scholen hebben minder oog voor niet-financiële maatregelen



Risico's op het gebied van resultaat

- Besluiten moeilijk door uiteenlopende behoefte binnen het schoolteam
- Mogelijkheden beperkt door arbeidsmarkt



Risico's op het gebied van inspraak

- Schoolbestuur faciliteert inspraak onvoldoende
- Schoolbestuur beperkt bestedingsdoelen

Figuur 3 Potentiële risico's

Risico's op het gebied van doelmatigheid

Een effectieve aanpak van werkdruk, is maatwerk op schoolniveau. Dit maatwerk kan volgens de minister bestaan uit zowel financiële maatregelen als maatregelen die geen of weinig geld kosten. Uit ons veldonderzoek blijkt dat het risico bestaat dat scholen zich door de beschikbaarheid van financiële middelen minder zijn gaan oriënteren op niet-financiële maatregelen.

Verder leiden de extra middelen volgens sommige schoolbesturen tot ondoelmatigheid. Volgens hen zullen schoolteams die middelen altijd volledig willen inzetten terwijl een schoolbestuur een zinvolle besteding van middelen liever breder afweegt, zoals dat normaal gesproken met middelen in de lumpsum gebeurt. In dit opzicht vinden sommige schoolbesturen het ook lastig dat zij wel verantwoordelijk zijn voor de inzet van de extra middelen maar dat schoolteams de beslissing hierover nemen.

Bovendien kunnen extra leerkrachten duurder zijn dan verwacht waardoor minder extra inzet mogelijk is. Sommige scholen zien het risico dat het extra geld niet structureel is. Zij kiezen dan voor tijdelijke inhuur van nieuw personeel. Inhuur van tijdelijke medewerkers gebeurt dan via bemiddelingsbureaus. Dit brengt hogere kosten met zich mee.

In de eerste tranche wordt het geld toegevoegd aan de personele bekostiging. Het Ministerie heeft aangegeven dit om juridisch-administratieve redenen waarschijnlijk ook bij de tweede tranche te doen. Dat betekent dat de kans bestaat dat scholen waar de procedure niet gevolgd is, of scholen waar het geld niet is besteed aan het verlagen van werkdruk ook de extra middelen zullen ontvangen. Dit is vergelijkbaar met de introductie in 2010 van de functiemix. Hierbij is de tweede tranche in 2012 ook toegekend aan schoolbesturen die de afspraken niet zijn nagekomen en niet al het geld van de eerste tranche besteedden aan de functiemix (OCW, 2012).

Risico's op het gebied van resultaat

Omdat de behoefte aan maatregelen uiteen loopt, kan het voor schoolteams lastig zijn om de extra middelen voor het beste resultaat in te zetten. Uit ons veldonderzoek blijkt dat er bij scholen veel aandacht is voor de werkdruk van leerkrachten, maar minder voor de werkdruk van andere leden van het schoolteam (schooldirecteur, intern begeleider). Ook verschillen de gewenste maatregelen in de onder-, tussen- en bovenbouw.



Verder is het met de huidige arbeidsmarkt vaak lastig om geschikt personeel te vinden. De verwachtingen van de schoolteams om meer personeel in te kunnen zetten, waren dan ook te hoog gespannen. Dit kan leiden tot extra frustratie over de werkdruk. Hier komt bij dat steeds meer leerkrachten zich als zzp'er aanbieden. Die zijn vaak 1,5 keer zo duur als een vaste leerkracht.

Risico's op het gebied van inspraak

Schoolbesturen en schooldirecteuren kunnen het gesprek binnen het schoolteam heel verschillend op gang brengen. Zo zijn er schoolbesturen die randvoorwaarden stellen en maatregelen aanreiken terwijl andere starten met een open discussie binnen het schoolteam. Verder bestaat er het risico dat schooldirecteuren onvoldoende handelingsvrijheid van hun schoolbestuur krijgen om de extra middelen aan te wenden.

Dit soort risico's is van invloed op de inzet en resultaten van de werkdrukmiddelen. Wij denken dat inzicht in deze risico's van belang is voor het vrijgeven en inzetten van de tweede tranche in het schooljaar 2021/2022. Het is dan ook opmerkelijk dat de minister voor BVOM op 6 maart 2019 heeft besloten om een deel van de tweede tranche al toe te kennen terwijl hij dit inzicht nog niet heeft. Voor een onderbouwde beslissing over het resterende geld van de tweede tranche moet de minister ons inziens aanvullende informatie verzamelen over het effect van de ingezette middelen op de werkdruk in het primair onderwijs. Het lijkt ons nodig dat bij de allocatie van middelen in de ontwerpbegroting afspraken worden gemaakt, voordat de minister voor BVOM verplichtingen aangaat die afwijken van eerdere afspraken.

5.2 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie. Daarbij constateren we enkele aandachtspunten bij het proces van totstandkoming.



Aandachtspunten bij de totstandkoming beleidsinformatie

Het proces van totstandkoming van de beleidsinformatie – waaronder de prestatie-indicatoren en kengetallen – kan beter worden geborgd. De coördinatie van de kengetallen is niet duidelijk belegd, waardoor bij het Ministerie van OCW niet goed is geborgd dat de kengetallen in het jaarverslag juist zijn. Tevens is de procesgang bij de directies kwetsbaar. Zo is de achtervang niet altijd geregeld en ontbreekt bij de kengetallen een procesbeschrijving. Om het risico van onjuiste informatie te beperken, is versteviging van het proces nodig.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van OCW heeft op 19 april 2019 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van OCW

De minister van OCW schrijft dat zij graag ingaat op de geconstateerde onvolkomenheden en conclusies.

Inkoopbeheer Inkoop UitvoeringsCentrum Noord (IUC-Noord)

De minister onderkent het belang van het waarborgen van een onafhankelijke houding van het IUC-Noord. Door het verduidelijken van rollen, taken en verantwoordelijkheden in de inkoopketen, verwacht zij deze onafhankelijkheid te kunnen waarborgen.

Autorisatiebeheer bij Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

Het autorisatiebeheer heeft de aandacht van het ministerie, maar de minister ziet tevens dat ze er nog niet zijn. Ondanks dat er in 2018 geen noemenswaardige datalekken hebben plaatsgevonden, onderschat de Minister van OCW het risico hierop niet en wil ze in 2019 een flinke stap vooruit zetten.

Voorschottenbeheer

In 2019 zal de minister van OCW verdere verbetering zetten op het voorschottenbeheer en neemt ze onze constatering dat meer diepgang nodig is, ter harte.

Informatiebeveiliging

Met betrekking tot onze conclusie ten aanzien van informatiebeveiliging is voor de minister het verschil van interpretatie ten opzichte van de constateringen van de Auditdienst Rijk (ADR), die ook onderzoek naar informatiebeveiliging heeft gedaan, niet duidelijk. Ondanks de onvolkomenheid over de afwezigheid van een visie en vastgesteld beleid, is zij van mening dat OCW in 2018 goede stappen heeft gezet, waarbij het toekomstbeeld zich steeds duidelijker aftekent. In 2019 verwacht ze de in 2018 ingezette verbetering verder door te kunnen zetten.



Onderzoek extra middelen om werkdruk in het primair onderwijs te verminderen

De minister sluit aan bij onze constatering dat een effectieve aanpak van werkdruk is geformuleerd. De gevraagde verantwoordingsinformatie heeft betrekking op de gevolgde procedure en inzicht op waar de middelen door scholen aan zijn besteed. Het is juist dat op basis van deze informatie de minister voor BVOM een besluit zou nemen over de toekenning van de tweede en derde tranche middelen. Uit werkbezoeken van de minister voor BVOM bleek echter dat de druk op leraren nog steeds hoog is en dat, hoewel de werkdrukmiddelen niet bedoeld zijn als oplossing voor het lerarentekort, de inzet ervan wel helpt om de ervaren problemen te verminderen. Daarbij werd de vraag gesteld of de middelen van de tweede tranche niet eerder toegekend konden worden.

Naar aanleiding van deze vraag zijn er drie aanvullende onderzoeken uitgevoerd naar de wijze waarop de middelen worden ingezet en of deze inzet bijdraagt aan de werkdrukvermindering. Ook hebben de PO-Raad en de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS) peilingen uitgevoerd onder hun achterban en heeft DUO onderwijsadvies & onderzoek onafhankelijk onderzoek gedaan naar de effecten van het werkdrukakkoord. De uitkomsten van deze peilingen en het onderzoek ondersteunen, naar de mening van de minister, het besluit om de tweede tranche werkdrukmiddelen eerder beschikbaar te stellen voor het primair onderwijs.

Informatie over financiering en prestaties instellingen op afstand van belang voor budgetrecht parlement, casus NWO

Vooruitlopend op regelgeving die nog niet is geïmplementeerd, vindt de minister dit onderdeel van het verantwoordingsonderzoek voorbarig.

Met dank voor het ontvangen conceptrapport, is de minister van OCW voornemens de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen.



°6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van OCW onderschrijft onze conclusie dat verbeteringen in de bedrijfsvoering in gang zijn gezet, maar dat deze nog niet van voldoende niveau zijn. De minister geeft aan voornemens te zijn de onvolkomenheden op te lossen.

Informatiebeveiliging

De minister van OCW spreekt in haar reactie op de informatiebeveiliging van een verschil van interpretatie tussen onze conclusies en de constatering van de ADR, die ook onderzoek deed naar informatiebeveiliging. Dit verschil is haar niet duidelijk.

Wij willen benadrukken dat er geen verschil is in de geconstateerde tekortkomingen van de ADR en die van ons op het terrein van de informatiebeveiliging. Bij het Ministerie van OCW ontbreekt het aan belangrijke vereisten uit de BIR:2012, zoals een overzicht van de (kritieke) systemen, een informatiebeveiligingsbeleid en -visie en een formele incidentenprocedure. De ADR constateert hetzelfde.

De ADR verbindt in dit onderzoeksrapport geen oordeel aan haar bevindingen ten aanzien van de informatiebeveiliging. De Algemene Rekenkamer heeft een andere positie in het staatsbestel, wij vormen ons eigen onafhankelijk oordeel en rapporteren hierover aan het parlement.

Op basis van dezelfde en soortgelijke bevindingen als de ADR beoordelen wij de informatiebeveiliging bij het Ministerie van OCW als een onvolkomenheid. Wij komen tot dit oordeel, omdat de vereisten uit de 4 door ons onderzochte aandachtsgebieden uit de BIR:2012 onvoldoende geïmplementeerd zijn bij het ministerie. We zien de door de minister aangekondigde verbetering inzake de informatiebeveiliging in 2019 met belangstelling tegemoet.

Extra middelen werkdruk primair onderwijs

Ten aanzien van de extra middelen om de werkdruk in het primair onderwijs te verminderen, vinden wij het opmerkelijk dat de minister voor BVOM op 6 maart 2019 heeft besloten om al een deel van de tweede tranche uit te betalen. De minister voor BVOM geeft aan zich bij dit besluit gebaseerd te hebben op werkbezoeken, een drietal onderzoeken en peilingen door belanghebbenden. Wij wijzen erop dat het ministerie de 3 onderzoeken zelf heeft verricht. De onderzoeken betroffen: (1) een peiling via de leraren-ambtenaren nieuwsbrief, (2) een peiling in de 'leraren-community' (30 reacties) en (3) een belronde onder 40 willekeurige scholen. Daarnaast heeft ook de PO-raad een peiling gehouden en heeft AVS een brief gestuurd die dit besluit ondersteunt.

Wij vinden het besluit om al een deel van de tweede tranche uit te betalen, desondanks onvoldoende onderbouwd. Door de beperkte reikwijdte van de genoemde onderzoeken en het ontbreken van een 0-meting is het niet bekend of de inzet van de middelen daadwerkelijk heeft geleid tot een lagere werkdruk. Dit was wel de doelstelling voordat tot uitkering van de tweede tranche zou worden overgegaan. Nu wordt het extra geld mogelijk ook toegekend aan scholen waar de procedure niet is gevolgd of waar het geld niet is besteed aan het verlagen van de werkdruk.

Wij benadrukken dat het nodig is dat de minister voldoende informatie verzamelt om een onderbouwd besluit te nemen over het laatste deel van de tweede tranche van de werkdrukmiddelen. Dit is de basis voor een lerende sector waar bewezen effectieve inzet van publiek geld ten nutte gemaakt wordt.

Informatie over instellingen op afstand

De minister van OCW geeft aan dat zij het voorbarig vindt dat we, vooruitlopend op het begrotingsjaar 2019, onderzochten hoe zij in haar jaarverslag informatie opneemt over instellingen op afstand. Wij delen dit niet. Vanaf het verslagjaar 2019 moet de minister in haar jaarverslag ook informatie opnemen die nodig is voor het afleggen van verantwoording, als een andere organisatie het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht uitvoert (Comptabiliteitswet 2016, artikel 4.2). De wet- en regelgeving geven niet aan wat dat voor informatie moet zijn en hoe die eruit moet zien. We hebben in ieder departementaal onderzoek hiernaar gekeken, om een eerste beeld te krijgen.

Wij pleiten ervoor dat elke minister nagaat welke informatie in het jaarverslag het beste beeld geeft van het presteren en functioneren van de instellingen op afstand in relatie tot de doelstellingen van de minister. Op basis hiervan kan de minister bepalen met welke informatie zij zich wil verantwoorden. Met de resultaten van ons onderzoek geven we de minister van OCW en alle overige ministers hiervoor een aantal suggesties mee.



Bijlage 1

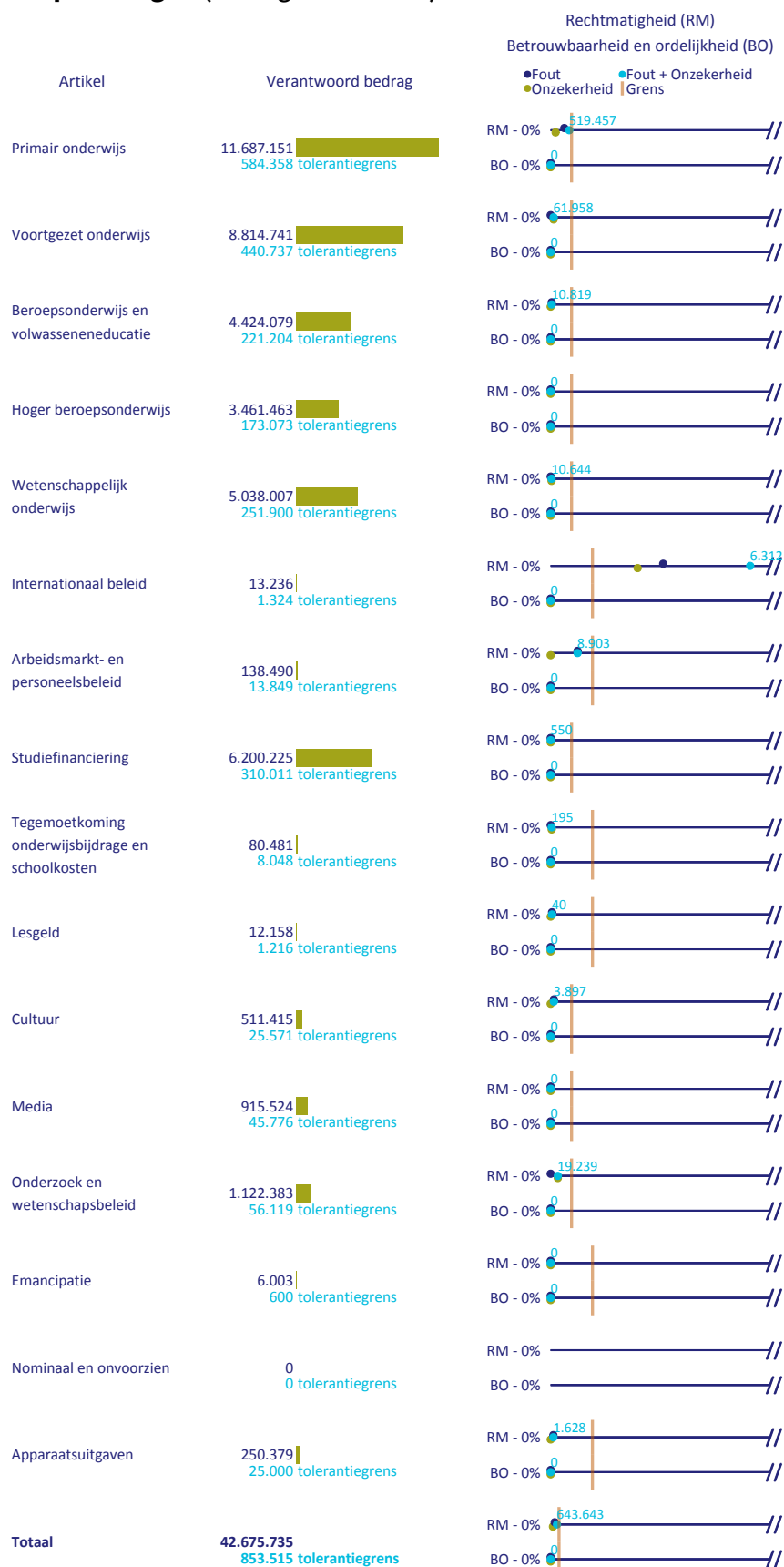
Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2018

In het overzicht 'fouten en onzekerheden' vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van OCW.



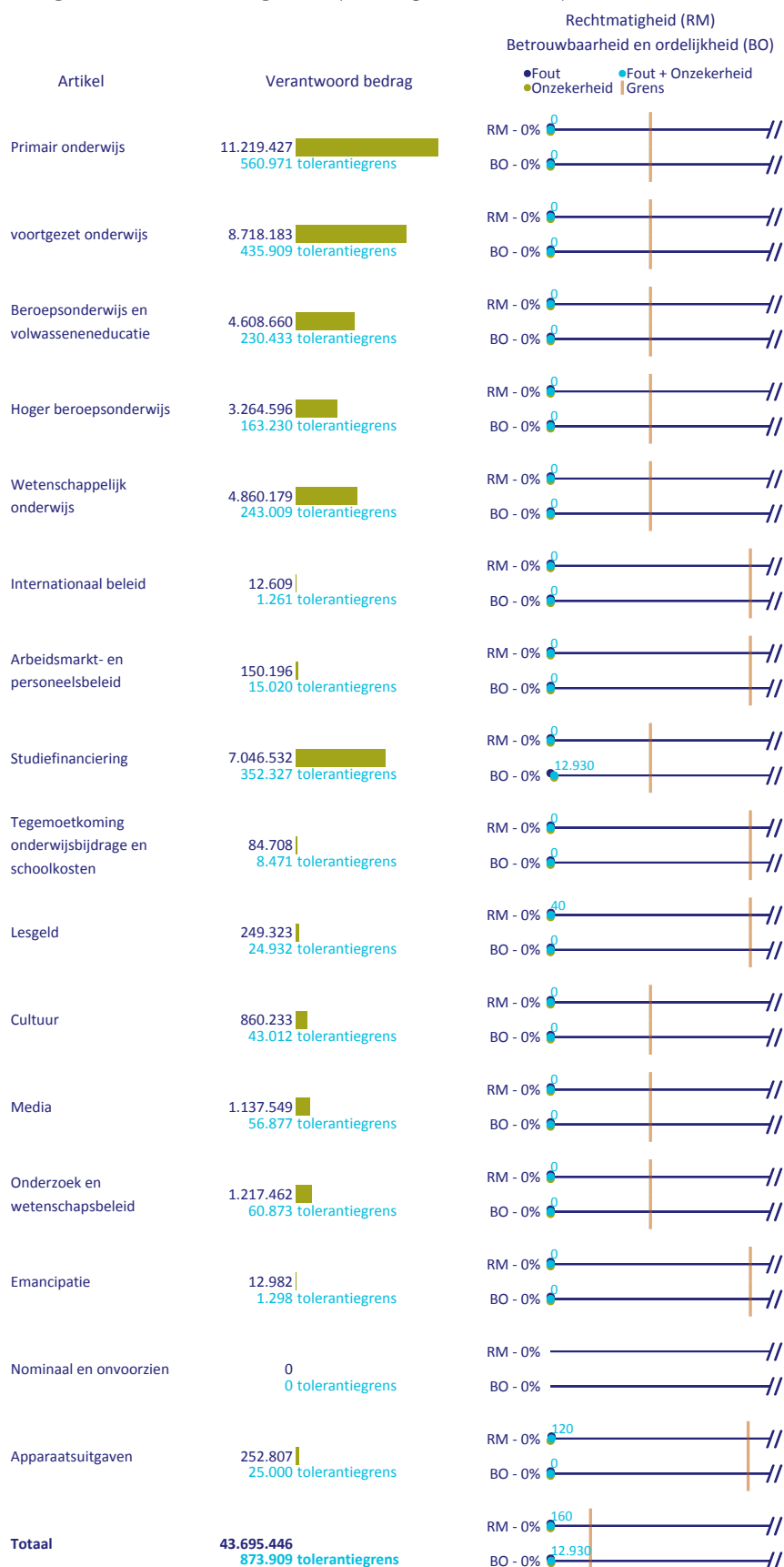


Verplichtingen (bedragen x € 1.000)





Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Bijlage 2

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de Ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

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

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.

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 we 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 we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de Ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsthema's. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende informatie hebben gekregen.

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

Bijlage 3

Literatuur

OCW (2012). *Ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt en de resultaten van de tussenmeting versterking functiemix*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 27 923, nr. 141. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2014). *Bekostiging voortgezet onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

OCW (2014). *Vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 31 289, nr. 233. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2018). *Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

OCW (2018a). *Werkdrukakkoord primair onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 27 923, 31 293, nr.284. Den Haag: Sdu.

OCW (2018b). *Sectorakkoorden hogescholen en universiteiten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 288, nr. 621. Den Haag: Sdu.

OCW (2018c). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 497, nr. 262. Den Haag: Sdu.

OCW (2019). *Werkdrukmiddelen primair onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 293, nr. 435. Den Haag: Sdu.



Bijlage 4

Eindnoten

1. [NBA \(2016\). Handreiking volwassenheidsmodel informatiebeveiliging. www.nba.nl](http://www.nba.nl)
2. Het door de coalitiepartners opgestelde regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (10 oktober 2017).
3. PO-Raad, Algemene Onderwijsbond (AOB), Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS), CNV Onderwijs (CNVO), Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) en PO in actie.

De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van OCW voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen.

- Blz. 14, figuur 1 en de cijfers in de bijbehorende tekst.

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 2019