



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport

2021

Ministerie van
Onderwijs, Cultuur
en Wetenschap
(VIII)



Time is hard

Get together in 2 teams. It goes 1 minute at a time. You get 10 seconds to answer. If you have an answer, say it.

hour 4
hour 4
hour 0 6
hour 1 2



Auditrapport 2021

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

15 maart 2022

Kenmerk
2022-0000056434

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Inhoud

1	NPO zorgt voor drukte in de uitvoering	6
1.1	Kern	6
1.2	Doel en doelgroepen	6
1.3	Leeswijzer	6
2	Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag	8
2.1	Goedkeurende controleverklaring	8
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	9
2.3	Totstandkoming niet-financiële informatie	9
3	Bevindingen over het beheer toegenomen	11
3.1	Nieuwe bevindingen	11
3.2	Verbetering IT-beheersingsmaatregelen bij DUO nodig	11
3.3	Onvoldoende risicoanalyse leidt tot ontoereikend M&O-beleid	12
3.4	Kwaliteit producten autorisatiebeheer moet beter	12
3.5	Begrotingsrealisatie door te vroege bevoorschotting	12
3.6	Volwassenheidsniveau informatiebeveiliging blijft achter	12
4	Overige beheer onderwerpen	15
4.1	Onregelmatigheden in de beheersing van het bekostigingsproces leiden tot onjuistheden en onrechtmatigheden	15
4.2	Frauderisico muteren bankrekeningnummers moet worden afgedekt	15
4.3	Decentraal inkopen en het ontbreken van een administratieve koppeling bemoeilijkt het inkoopbeheer	15
4.4	Inrichting uren- en projectadministratie zorgt voor onnauwkeurigheden	16
4.5	Volgend jaar weer rijksbreed ADR onderzoek naar AVG	16
Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	18
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	22

1 NPO zorgt voor drukte in de uitvoering

1.1 Kern

Evenals in 2020 hadden de ontwikkelingen rond de pandemie grote invloed op de beleidsterreinen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Sluiting van scholen en cultuurinstellingen om de verspreiding van het virus te voorkomen was dit jaar helaas opnieuw aan de orde. Vanuit het ministerie van OCW is hard gewerkt aan de realisatie van de steunmaatregelen voor deze sectoren. Het financiële zwaartepunt lag op de realisatie van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). In totaal zijn ten opzichte van de vastgestelde begroting € 9 miljard (+21%) extra verplichtingen aangegaan en is 4,8 miljard (+11%) extra uitgegeven. De uitwerking en realisatie hiervan is een grote prestatie. Een aantal keer werd zichtbaar dat deze extra werklast in de vorm van extra bekostiging en subsidieregelingen ook invloed had op de kwaliteit van de uitvoering. De fouten in de bekostiging zijn door OCW hersteld. Voor de subsidies zijn er bevindingen met betrekking tot de rechtmatigheid als gevolg van tekortkomingen in het M&O-beleid bij een aantal regelingen.

Uit ons onderzoek naar de general IT-controls komt een diversiteit van bevindingen naar voren. Deze bevindingen in combinatie met het complexe IT-landschap maken Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) kwetsbaar.

1.2 Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak over 2021 bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, de staatssecretaris Cultuur en Media en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee en de directeur Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het rapport wordt verder toegezonden aan de minister van Financiën en aan de president van de Algemene Rekenkamer.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- de overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring (bijlage 1);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 2).

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

2.1 Goedkeurende controleverklaring

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2021 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van uw ministerie en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van belanghebbende gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's.

Omvang financiële stromen

De omvang van de financiële stromen voor het begrotingshoofdstuk blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

(*€ miljoen)	2021	2020
Aangegane verplichtingen	52.411	47.292
Gerealiseerde uitgaven	49.041	44.462
Gerealiseerde ontvangsten	1.621	1.519
Afgerekende voorschotten	3.165	2.250
Totaal baten agentschap Nationaal Archief	48	46
Totaal baten agentschap Dienst Uitvoering Onderwijs	390	350

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard.

Tijdens onze controle hebben wij vanwege COVID-19 noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde waarnemingen te doen. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan en hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

2.2 **Overschrijding van rapporteringstoleranties**

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In het onderdeel rechtmatigheid zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Op artikel 8 is voor verplichtingen en uitgaven de rapporteringstolerantie overschreden.

De overschrijding met betrekking tot de verplichtingen is voornamelijk veroorzaakt door staatssteun problemen. De overschrijding met betrekking tot de uitgaven betreft vooral onzekerheid over de levering van inkopen. Op artikel 14 bestaat een overschrijding van de rapporteringstolerantie voor verplichtingen die het gevolg is van een fout in het begrotingsbeheer. De rapporteringstolerantie voor de samenvattende staat baten-lastenagenschappen is overschreden als gevolg van te vroege bevoorschotting aan de agenschappen door OCW.

2.3 **Totstandkoming niet-financiële informatie**

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie en of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

De aandachtspunten uit voorgaand jaar zijn door Directie Kennis opgepakt. De progressie die de beleidsdirecties de afgelopen jaren hebben doorgemaakt is afgevlakt. De belangrijkste verbeterpunten zijn: zorgdragen voor kennisborging over het proces, de herleidbaarheid van de informatie en het vastleggen van de in het jaarverslag vermelde bronnen.

3 Bevindingen over het beheer toegenomen

3.1 Nieuwe bevindingen

De nieuwe bevindingen betreffen: het IT-beheer bij DUO, het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) en begrotingsrealisatie door te vroege bevoorschotting. In de komende paragrafen worden de bevindingen en aanbevelingen toegelicht.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

Bevinding	Verantwoordelijk organisatie- onderdeel	2018	2019	2020	2021
Verbetering IT-beheersingsmaatregelen bij DUO nodig (§3.2)	DG DUO				■
Onvoldoende risicoanalyse leidt tot ontoereikend M&O-beleid (§3.3)	Beleidsdirecties en FEZ				■
Kwaliteit producten autorisatie-beheer moet beter (§3.4)	DG DUO	■	■	■	■
Begrotingsrealisatie door te vroege bevoorschotting (§3.5)	Beleidsdirecties, DUO, Nationaal Archief (NA) en FEZ				●
Volwassenheidsniveau informatie-beveiliging blijft achter (§3.6)	SG, Directie Kennis		●	●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

3.2 Verbetering IT-beheersingsmaatregelen bij DUO nodig

Tekortkomingen IT-beheer

Uit de verschillende GITC-onderzoeken (general IT-controls)¹ komt een breed scala aan bevindingen (tekortkomingen) naar voren. Naast de al langer gerapporteerde bevinding over autorisatiebeheer zijn er bevindingen over back-up en recovery, beveiliging van componenten, continuïteitsmanagement en SAP-beheer.

In combinatie met het complexe IT-landschap, maken deze bevindingen DUO kwetsbaar voor aanvallen van binnenuit. Daarnaast leidt dit tot risico's op AVG-gebied (Algemene verordening gegevensbescherming) zoals ongeautoriseerde toegang en datalekken. Tevens geeft dit risico's voor de bedrijfsvoering wanneer gegevens niet kunnen worden hersteld.

Wij bevelen daarom aan om meer aandacht te besteden aan naleving van kaders als BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid), AVG en inrichting van Lifecycle management.

Versterking van de tweedelijns noodzakelijk

Wij zien een niet voldoende functionerend drielijnsmodel voor interne sturing en beheersing bij het IT-beheer als belangrijke oorzaak voor het onopgemerkt blijven van de tekortkomingen. Bij een goed functionerend drielijnsmodel ligt de uitvoering bij de eerste lijn (de business en beheerafdelingen). Deze stelt daartoe de juiste prioriteiten, zorgt voor tijd, mensen en middelen en rapporteert daarover. De tweede lijn (zoals Compliance, Chief Information Security Officer en Functionaris gegevensbescherming) bepaalt aan welke kaders moet worden voldaan, maakt de vertaling met de

¹ General IT-controls zijn de beheersmaatregelen die een organisatie heeft getroffen om ervoor te zorgen dat de IT-systemen betrouwbaar en integer zijn. Het zijn traditionele ICT-maatregelen, zoals het beheer van toegangsrechten, continuïteit en change management.

eerste lijn hoe aan deze kaders moet worden voldaan en monitort de uitvoering. De uitkomsten van de monitoring worden gebruikt om verbetering te starten waardoor DUO steeds beter in control komt. Uit onze onderzoeken komt naar voren dat de rol van de tweede lijn beperkt is ingevuld. *Wij adviseren om de tweede lijn en de Plan-Do-Check-Act-cyclus te versterken om deze ontwikkeling op gang te brengen.*

3.3 Onvoldoende risicoanalyse leidt tot ontoereikend M&O-beleid

In 2020 en 2021 is bij een aantal subsidieregelingen voor onderwijsinstellingen een verantwoordings- en controleregime gebruikt dat niet leidt tot een sluitend beleid ter bestrijding van M&O. Met een risicoanalyse worden risico's geïdentificeerd waarvoor mogelijk aanvullende controlemaatregelen nodig zijn. Deze risicoanalyses zijn bij een aantal subsidieregelingen niet of onvoldoende uitgewerkt. Hierdoor zijn noodzakelijke aanvullende controlemaatregelen niet genomen, met als gevolg een ontoereikend M&O-beleid voor de betreffende regelingen. Dit zorgt in 2021 voor onzekerheid over de rechtmatigheid van deze aangegane subsidieverplichtingen.

Sommige regelingen hebben een aanzienlijke financiële omvang, zoals de Subsidieregeling inhaal en ondersteuningsprogramma's onderwijs (IOP) € 178 miljoen en Subsidieregeling extra hulp voor de klas (EHK) circa € 441 miljoen. Deze regelingen zijn nieuw of liepen in 2021 door. Daarnaast speelt het risico ook bij regelingen van geringere financiële omvang (totaal € 72 miljoen).

Met betrekking tot het M&O-beleid is OCW een verbetertraject gestart. OCW wil de risicoanalyse bij het inrichten van subsidieregelingen meer leidend laten zijn en vooraf beter bepalen welke subsidievoorwaarden, verantwoording en controles nodig zijn. Deze controles hebben als doel de naleving van subsidievoorwaarden vast te stellen als de noodzaak hiertoe uit de risicoanalyse blijkt.

Aanvullend op het verbetertraject van OCW adviseren wij om vooraf te bepalen hoe wordt omgegaan met signalen van M&O risico's uit bijvoorbeeld het onderwijsveld, de media of informatie van de Inspectie van het Onderwijs. Deze signalen behoren onderdeel te zijn van het M&O beleid van een subsidieregeling. Dit om acties tijdig en op de juiste aspecten in te zetten, zoals bijstelling van de subsidieregeling of aanscherping van het controlebeleid.

3.4 Kwaliteit producten autorisatiebeheer moet beter

DUO werkt ruim vier jaar aan het verbeteren van het autorisatiebeheer. DUO heeft de aanbeveling uit het rapport van vorig jaar overgenomen om te focussen op enkele randvoorwaarden (risicoclassificatie van systemen, autorisatiematrixes en controle op uitgegeven autorisaties) en op de controle op risicovolle beheerautorisaties. Deze focus vinden wij een positieve ontwikkeling. De acties zijn opgenomen in een meerjarenplanning. Uit onze audits blijkt dat DUO er voor een groot deel in is geslaagd om conform de opgestelde planning te werken. De kwaliteit van de opgeleverde producten, met name de autorisatiematrixes en de periodieke controles, behoeft verbetering. Daarnaast zijn er nog steeds veel medewerkers met hoge rechten op de platformen. Er is een risico dat door te ruim verstrekte autorisaties er ongecontroleerde en ongeautoriseerde wijzigingen in software, infrastructuur en data worden doorgevoerd met een impact op de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van de data.

3.5 Begrotingsrealisatie door te vroege bevoorschotting

De systematiek van het kasstelsel is dat niet gerealiseerde budgetruimte aan het eind van het jaar terugvloeit naar het ministerie van Financiën. Agentschappen en sommige zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak hebben een baten-lastenstelsel dat wel mogelijkheden geeft om financiële middelen vast te houden zolang dit niet bovenmatig is. De financiële kaders staan bovenmatige bevoorschotting van agentschappen door departementen niet toe omdat deze de essentie van het begrotingsbeheer doorkruisen. Bij OCW troffen wij dit aan bij NA en DUO.

3.6 Volwassenheidsniveau informatiebeveiliging blijft achter

De hier behandelde bevindingen komen voort uit het rijksbrede onderzoek naar informatiebeveiliging. OCW heeft het afgelopen jaar stappen gezet om de volwassenheid op het gebied van informatiebeveiliging te verhogen. Het volwassenheidsniveau van de informatiebeveiliging bij OCW blijft achter in vergelijking met andere departementen.

Er is gewerkt aan verdere uitwerking van het risicomangementbeleid en het verkrijgen van centraal inzicht in de status van informatiebeveiliging. Hiertoe is een cyclus ingezet voor het uitvragen van risicobeelden en het voeren van gesprekken binnen OCW.

Er is nog geen overzicht van kritieke systemen en ook geen inzicht in het aantal uitgevoerde QuickScans, risicoanalyses of beveiligingsonderzoeken.

Om de centrale informatiebeveiliging te versterken adviseren wij om het risicomanagement proces voor informatiebeveiliging te uniformeren. Tevens adviseren wij om een overzicht te onderhouden van te beschermen belangen en ondersteunende kritieke systemen en de hierop uitgevoerde QuickScans, risicoanalyses en beveiligingsonderzoeken. Ook de monitoring van geïdentificeerde risico's aan de hand van de status van verbeterplannen verbetert de centrale sturing.

4 Overige beheer onderwerpen

Inleiding

In dit hoofdstuk zijn beheer onderwerpen opgenomen waarvoor verbetering nodig is. In de toekomst kunnen deze onderwerpen door een verslechtering of wijzigende omstandigheden tot een bevinding leiden.

4.1 **Onregelmatigheden in de beheersing van het bekostigingsproces leiden tot onjuistheden en onrechtmatigheden**

Gedurende het jaar hebben zich een aantal incidenten in het bekostigingsproces voorgedaan. Deze incidenten hebben geleid tot onjuistheden en onrechtmatigheden in de bekostiging. Een deel van de bekostigingsincidenten is door DUO zelf ontdekt en een ander deel is door onderwijsinstellingen gemeld.

De door DUO zelf ontdekte incidenten hebben niet tot onrechtmatigheden geleid. De door onderwijsinstellingen gemelde incidenten hebben betrekking op €108 miljoen aangegane verplichtingen en € 19 miljoen te hoge uitbetalingen. DUO heeft deze fouten gecorrigeerd.

De oorzaken van deze incidenten in de interne beheersing liggen in de handmatige acties in het beschikkingsproces, de planning in de keten en in het betaalproces.

Het verdient aanbeveling de bestaande interne beheersing op de handmatige processen en het betaalproces te evalueren en waar mogelijk te verbeteren. Daarnaast is het goed om aandacht te houden voor de afhankelijkheid in de keten bij de planning van nieuw beleid. Dit geldt met name ook vanwege de druk op DUO als gevolg van de uitvoering van het Nationaal Programma Onderwijs in combinatie met de vernieuwing van het bekostigingslandschap.

4.2 **Frauderisico muteren bankrekeningnummers moet worden afgedekt**

Er is sprake van een frauderisico in een onderdeel van het betaalproces bij twee uitvoeringsorganisaties die voor OCW werken.

In onze interim-rapportage hebben wij aandacht gevraagd voor dit risico. Alhoewel OCW de regierol heeft opgepakt, is het risico nog niet weggenomen en zijn aanvullende beheersmaatregelen nodig.

4.3 **Decentraal inkopen en het ontbreken van een administratieve koppeling bemoeilijkt het inkoopbeheer**

Buiten IUC-Noord inkopen bemoeilijkt het Inkoopbeheer

Uit onze controle blijkt dat voor inkopen die buiten Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC-Noord) zijn uitgevoerd de inkoopinformatie en documentatie onvolledig is of niet te vinden. Dit bemoeilijkt het inkoopbeheer en achteraf is niet meer aantoonbaar dat een zorgvuldige inkoopprocedure is gevolgd. De inkoopadministratie van IUC Noord (CTM) borgt de workflow voor inkopen met betrekking tot apparaatskosten (>€ 15.000) en programmagelden (alleen Europese aanbestedingen), maar niet voor alle programmagelden. Wanneer OCW-directies zelf inkopen komen de inkoopdocumenten vaak in Proza en niet in CTM. OCW gebruikt CTM voor het inkoopbeheer en het bewaken van de naleving van de aanbestedingswet; het ontbreken van inkoopdocumenten is hierbij een probleem. IUC-Noord geeft aan in 2022 keten breed verbeteracties te starten om het inkopen (>€ 15.000) buiten IUC-Noord om zoveel mogelijk te voorkomen.

Monitoring raamovereenkomsten moeilijk

Op grond van arresten van het Europese Hof van Justitie is het sinds 17 juni 2021 nodig de uitputting van raamovereenkomsten gedurende de looptijd te monitoren. Nadere overeenkomsten mogen niet meer bedragen dan de bij aanbesteding met de markt gecommuniceerde maximale waarde. Het arrest en de implicaties zijn bekend bij IUC-Noord.

Voor raamovereenkomsten binnen OCW speelt het probleem dat koppelingen tussen de financiële administraties (SAP/Exact) en CTM ontbreken. Analyse en monitoring van de inkoop is alleen mogelijk wanneer deze informatie handmatig wordt gekoppeld. Dit is een foutgevoelige en tijdrovende 'oplossing'. *Wij adviseren om de financiële administratie te koppelen met de inkoopdossiers.*

4.4

Inrichting uren- en projectadministratie zorgt voor onnauwkeurigheden

Wij hebben vastgesteld dat de primaire procedures rondom de uren- en projectadministratie onvolledig zijn ingericht. De interne controles die gebruikelijk zijn voor een urenverantwoording in een projectadministratie zijn bij DUO niet ingericht, worden niet gebruikt óf kunnen worden doorbroken. Het gevolg is dat de geactiveerde projecturen, verantwoorde beleidsuren en doorbelaste uren aan klanten niet nauwkeurig zijn. Wij zijn van mening dat potentiële grote afwijkingen in de uren- en projectadministratie intern worden gesignaleerd door extra afstemming maar dit ondervangt niet de ontbrekende procedures. *Wij adviseren om te onderzoeken of de huidige inrichting van de uren- en projectadministratie en de onnauwkeurigheden die hier uit voortkomen passen bij de organisatie en de verwachtingen van afnemers.*

4.5

Volgend jaar weer rijksbreed ADR onderzoek naar AVG

Er is in 2021 door de ADR geen rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming). Uitgangspunt hierbij is om de departementen meer tijd te geven voor verbetering voordat er weer wordt onderzocht. In 2022 wordt opnieuw een rijksbreed onderzoek uitgevoerd.

Bijlagen

Aan: de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
en de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2021 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2021 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2021 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021;
- de overzichten over 2021 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2021. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

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

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

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2021 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan

Wij hebben onze controlewerkzaamheden inzake frauderisico's bepaald in het kader van de controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel hierover. Onderstaande informatie moet in dat kader worden gezien en niet als afzonderlijke oordelen of conclusies.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van OCW. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Onder fraude verstaan wij een opzettelijke handeling door een of meer leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Frauderisico's kunnen te maken hebben met het handelen van medewerkers van het ministerie, het handelen van derden (misbruik van wet- en regelgeving) of een combinatie van beide. Fraude kan daarbij voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa (waaronder door misbruik van wet- en regelgeving door derden). Wij hebben kennisgenomen van de beschikbare informatie en om inlichtingen gevraagd bij het management teneinde inzicht te verkrijgen in het ministerie en zijn omgeving, inclusief de relevante maatregelen van interne beheersing en de wijze waarop het ministerie frauderisico's identificeert en daarop inspeelt. Wij constateren dat het ministerie van OCW diverse maatregelen heeft ingericht welke bijdragen aan de beheersing van frauderisico's waaronder een fraude respons plan. Het ministerie beschikt nog niet over een frauderisicoanalyse.

Om in het kader van onze controle van de financiële overzichten in te spelen op frauderisico's hebben wij overwogen en geëvalueerd of er voor het verantwoordingsjaar 2021 sprake was van signalen die een indicatie vormen voor een frauderisico. De uitkomsten van deze werkzaamheden hebben wij geëvalueerd en besproken met de verantwoordelijke functionarissen van het ministerie. De door ons geïdentificeerde frauderisico's en de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

- Voor de Studiefinanciering, Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, subsidies en bekostiging zien wij een risico op ongeautoriseerde uitstroom van middelen bij opmaak van betaalbatches bij DUO en de verwerking hiervan in het betaalproces (Artikelen 1, 3, 4, 6, 7, 11, 12 en 13). Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op de juistheid van de betalingen.
- Bij uitvoeringsorganisaties die voor OCW werken is een frauderisico in het betaalproces gesignaleerd. Met name voor de in omvang kleinere begrotingsartikelen kan dit risico materieel zijn (Artikelen 8 en 25). Wij hebben een deelwaarneming uitgevoerd op omvangrijke betalingen en vastgesteld dat aan rechthebbende is betaald. Met data-analyse zijn voor het risico kwetsbare transacties geïdentificeerd en nader onderzocht.
- Wij zien risico's op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management als gevolg van een invloedrijke positie. Wij hebben kritische deelwaarnemingen uitgevoerd op omvangrijke mutaties buiten de reguliere procesgang zoals memoriaal boekingen. Ook zijn afwijkende transacties en correcties nader onderzocht en is aandacht besteed aan datamanipulaties (rechtsreeks in databases) en de opzet, bestaan en werking van de beheersmaatregelen hier omheen.
- Rond aanbestedingen bestaat het risico dat middels voorkennis leveranciers worden bevoordeeld in ruil voor kickbacks. Dit risico speelt met name bij Europese aanbestedingstrajecten met een grote financiële omvang. Met name voor de in omvang kleinere begrotingsartikelen is dit risico materieel. Wij hebben opzet en bestaan geëvalueerd van relevante beheersmaatregelen in het inkoopproces. Middels kritische deelwaarnemingen zijn een aantal omvangrijke aanbestedingen onderzocht en de werking van 'digitale kluis' voor ongeopende inschrijvingen is beoordeeld.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang.

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen andere informatie

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

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

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

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat².

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

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

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

² Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2021, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie³;
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

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

Den Haag, 15 maart 2022

██████████

██████████

³ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Controle getrouw beeld financiële overzichten

Als eerste onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de geldende verslaggevingsvoorschriften. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldbalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard. Wij zijn er bij onze controle van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

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

Overschrijding van rapporteringstoleranties

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) nieuwe eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze nieuwe eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties bij meerdere WNT-instellingen bij één persoon (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in de Regeling Controleprotocol WNT 2021. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

Onderzoek beheer

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

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

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2021 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd: subsidieproces, bekostigingsprocessen en het inkoopbeheer.

Onderzoek totstandkoming niet-financiële informatie

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaring (zie bijlage 1).

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in onderdeel 2.3 van dit rapport.

Verspreidingskring

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 18 mei 2022, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

Auditdienst Rijk

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