



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport 2022

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Colofon

Titel	Interim-auditrapport 2022 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Uitgebracht aan	De secretaris-generaal van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Datum	6 oktober 2022
Kenmerk	2022-0000244833

Inlichtingen
Auditdienst Rijk

Inhoud

1	Introductie—4
1.1	Doel en doelgroepen—4
1.2	De samenwerking tussen OCW en ADR is op twee punten verder verbeterd—4
2	Follow-up bevindingen Auditrapport 2021—5
2.1	Inleiding—5
2.2	Overzicht bevindingen in het beheer 2021—5
2.3	Voortgang is zichtbaar bij het oplossen van bevindingen—5
2.3.1	DUO werkt risico-gericht aan het oplossen van de GITC-bevindingen en verbetering van de PDCA-cyclus—5
2.3.2	Acties gestart om M&O maatregelen te versterken—6
2.3.3	Autorisatiebeheer verbetert langzaam maar zeker—6
2.3.4	Aanpak te vroege bevoorschotting aan agentschappen komt op gang—6
2.3.5	Follow-up van de bevindingen met betrekking tot informatiebeveiliging volgt—6
3	Ontwikkelingen in het beheer—7
3.1	Inleiding—7
3.2	Nieuwe ontwikkelingen—7
3.2.1	Verbetering van de PDCA-cyclus rondom AVG gewenst—7
3.2.2	Rechtmatigheidsrisico bij Bijzondere bekostiging asielzoekers en overige vreemdelingen—8
3.2.3	OCW gebruikt ontoereikende controleverklaringen bij het vaststellen van subsidies—8
3.2.4	Licht de liquiditeit en opeisbaarheid toe bij de vorderingen op oud studenten—8
4	Ondertekening—9

1 Introductie

1.1 Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport 2022 gaat over de uitkomsten van onze werkzaamheden voor de wettelijke controle bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). In dit interim-rapport brengen wij bevindingen en risico's onder uw aandacht.

Onze onderzoeken zijn nog niet afgerond. De definitieve bevindingen worden in maart 2023 gerapporteerd in het auditrapport 2022. Onze bevindingen kunnen daarom nog veranderen.

De directie Financieel Economische Zaken (FEZ) monitort de voortgang bij het oplossen van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk (ADR). Wij volgen de beelden uit de monitoring rapportage van FEZ.

Ons rapport¹ is voor de secretaris-generaal van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en wordt ook verstrekt aan de leden van het Audit Committee en de Algemene Rekenkamer.

In hoofdstuk 2 geven wij ons beeld bij de follow-up van de belangrijkste bevindingen uit het auditrapport 2021. Wij behandelen enkele nieuwe ontwikkelingen in het beheer in hoofdstuk 3.

1.2 De samenwerking tussen OCW en ADR is op twee punten verder verbeterd

Naar aanleiding van de evaluatie van de samenwerking zijn voor verantwoordingsjaar 2022 onderstaande verbeteringen afgesproken en doorgevoerd. Wij danken de medewerkers van het departement voor de constructieve samenwerking.

Het delen van aandachtspunten in de controle bevordert vroegtijdige afstemming
Wij hebben voor de zomer met FEZ de ontwikkelingen en mogelijke risico's gedeeld waarvoor wij dit jaar extra aandacht zullen hebben.
FEZ is hiermee aan de slag gegaan. Dit zorgde voor diverse onderwerpen voor vroegtijdige afstemming en hierdoor meer rust in het verantwoordingstraject.

Prepared by client list (PBC) zorgt voor duidelijke afspraken
In een PBC maken OCW en wij afspraken over wat nodig is voor de onderbouwing van de departementale verantwoording. Zo zijn de verwachtingen vooraf duidelijk. Het opstellen van de PBC's is inmiddels gestart.

¹ De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website van het Ministerie van Financiën.

2 Follow-up bevindingen Auditrapport 2021

2.1 Inleiding

Wij onderzoeken voor geselecteerde processen of de gevoerde administratie en het beheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk behandelen wij de follow-up van de bevindingen die wij medio maart 2022 hebben gerapporteerd in ons Auditrapport 2021.

2.2 Overzicht bevindingen in het beheer 2021

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bevindingen over het beheer ultimo 2021. Deze tabel is overgenomen uit het auditrapport 2021. Omdat het jaar nog niet voorbij is, is er nog geen nieuwe weging uitgevoerd op de bevindingen.

Figuur 1: overzicht bevindingen per ultimo 2021

Bevinding	Verantwoordelijk organisatie-onderdeel	2018	2019	2020	2021
Verbetering IT-beheersingsmaatregelen bij DUO nodig	DG DUO				■
Onvoldoende risicoanalyse leidt tot ontoereikend M&O-beleid	Beleidsdirecties en FEZ				■
Kwaliteit producten autorisatiebeheer moet beter	DG DUO	■	■	■	■
Begrotingsrealisatie door te vroege bevoorschotting	Beleidsdirecties, DUO, Nationaal Archief en FEZ				●
Volwassenheidsniveau informatiebeveiliging blijft achter	SG, Directie Kennis		●	●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

In de volgende paragrafen zullen wij ingaan op de stand van zaken per bevinding.

2.3 Voortgang is zichtbaar bij het oplossen van bevindingen

Wij zien voortgang bij de bevindingen: verbetering IT-beheersingsmaatregelen, de kwaliteit van producten autorisatiebeheer en onvoldoende risicoanalyse bij subsidies leidt tot ontoereikend M&O-beleid.

Aanpak van te vroege bevoorschotting bij agentschappen komt op gang. Het volwassenheidsniveau van de informatiebeveiliging wordt in de loop van het jaar nog onderzocht. Daarom hebben wij nog geen beeld van de voortgang.

2.3.1 *DUO werkt risico-gericht aan het oplossen van de GITC-bevindingen en verbetering van de PDCA-cyclus*

Uit onze GITC-bevindingen over 2021 blijkt dat DUO risico's loopt. DUO geeft opvolging aan deze bevindingen met twee sporen:

- Voor alle bevindingen is een risico-inschatting gemaakt. De bevindingen met het hoogste risico worden als eerste opgepakt. Dit gebeurt o.a. in de zogenaamde poetsweken die DUO heeft geïntroduceerd. Diverse teams werken een week lang volledig toegewijd aan het oplossen van meerdere, soms team overstijgende, bevindingen. De communicatie rondom deze poetsweken laat zien dat er volop aandacht is voor de bedrijfscultuur en de

verantwoordelijkheid richting de eindklant. De eerste poetsweek heeft plaats gevonden, een tweede en derde staan gepland.

- Structureel beter in control komen door de PDCA-cyclus rondom informatiebeveiliging te verbeteren. Hiervoor heeft DUO een plan opgesteld waarbij voor een beperkte scope van beheersingsmaatregelen een pilot wordt uitgevoerd.

Ons onderzoek naar de opvolging van de bevindingen vindt plaats in de reguliere GITC-onderzoeken (de tweede helft van 2022).

2.3.2 *Acties gestart om M&O-maatregelen te versterken*

Bij een aantal subsidies aan onderwijsinstellingen uit 2021 stelde OCW specifieke voorwaarden aan de besteding ervan. Er zijn toen geen toereikende verantwoordings- en controlemaatregelen ingesteld. Hierdoor kan OCW niet vaststellen of de subsidiegelden rechtmatig zijn besteed. Het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik was dus niet toereikend. OCW is in 2022 gestart met maatregelen die de risicoanalyses, de verantwoording en de controle van nieuwe subsidieregelingen versterken.

2.3.3 *Autorisatiebeheer verbetert langzaam maar zeker*

Het risico van te ruim verstrekte autorisaties is ongecontroleerde en ongeautoriseerde wijzingen in software, infrastructuur en data met impact op de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit.

Het beheer van autorisaties is al enkele jaren een aandachtspunt bij DUO. DUO heeft hierin diverse verbeteringen doorgevoerd, te weten:

- Juiste risicoclassificatie van systemen: Dit is van belang voor het bepalen van de frequentie en diepgang van de periodieke analyses. De systemen zijn nu geclassificeerd op basis van alle drie de BIV-aspecten (beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid);
- Invoering en verbetering van autorisatiematrices voor alle applicaties: De autorisatiematrices beschrijven de SOLL-positie en vormen daarmee het uitgangspunt voor de inhoudelijke controles op de uitgegeven autorisaties. DUO is bezig deze kwalitatief te verbeteren. Toetsing door ons vindt plaats in de 2^{de} helft van 2022;
- Periodieke controles op de verstrekte autorisaties (op het niveau van de applicaties - de applicatiecontroles, en vanuit de lijn - de managementcontroles). Daarbij is bijzondere aandacht voor accounts met hoge rechten zoals bijvoorbeeld beheeraccounts. Toetsing door ons vindt plaats in samenhang met toetsing van de autorisatiematrices.

Daarnaast wordt de uitrol van RBAC² dit jaar grotendeels afgerond. De verwachting van DUO is dat de meeste systemen en afdelingen dit jaar hierop zijn aangesloten en dat in ieder geval de voor de jaarrekeningcontrole relevante systemen zijn afgedekt. Wij gaan dit vaststellen aan de hand van de DUO voortgangsrapportages.

2.3.4 *Aanpak te vroege bevoorschotting aan agentschappen komt op gang*

In 2021 heeft OCW bovenmatige voorschotten aan de agentschappen betaald. De verlening van een voorschot met als doel om dit ten laste van een eerder begrotingsjaar te brengen is niet toegestaan.

Er wordt nog gesproken over de concrete toepassing van de normen bij de bevoorschotting van DUO. Het Nationaal archief (NA) werkt aan het afbouwen van de vooruit ontvangen gelden. Het NA verwacht dat dit in de loop van 2023 is afgebouwd.

2.3.5 *Follow-up van de bevindingen met betrekking tot informatiebeveiliging volgt*

Wij onderzoeken dit najaar de opvolging van de bevindingen met betrekking tot informatiebeveiliging.

² Role based access - met behulp van tooling op basis van rollen geautomatiseerd autorisaties verstrekken

3 Ontwikkelingen in het beheer

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste nieuwe ontwikkelingen bij OCW.

3.2 Nieuwe ontwikkelingen

Onderstaand is een overzicht van de nieuwe ontwikkelingen opgenomen. Hierna lichten wij deze ontwikkelingen toe.

Figuur 2: ontwikkelingen

Ontwikkelingen	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
Verbetering van de PDCA-cyclus rondom AVG gewenst	OCW/BOA
Rechtmatigheidsrisico bij Bijzondere bekostiging asielzoekers en overige vreemdelingen	Directie PO
OCW gebruikt ontoereikende controleverklaringen bij het vaststellen van subsidies	OCW, DUS-I
Licht de liquiditeit en opeisbaarheid toe bij de vorderingen op oud studenten	OCW, DUO

3.2.1 *Verbetering van de PDCA-cyclus rondom AVG gewenst*

Uit de rijksbrede AVG audit komt naar voren dat OCW aantoonbaar progressie heeft gemaakt op het gebied van privacy en gegevensbescherming, o.a. in het creëren van awareness, inrichting van een verantwoordingsstructuur en het uitvoeren van DPIA's (Data Protection Impact Assessment). Enkele onderwerpen verdienen nog aandacht:

- Het huidige OCW privacy-beleid uit 2018 is verouderd. OCW geeft aan dat de herijking in het vierde kwartaal 2022 plaatsvindt;
- Het register van verwerkingsactiviteiten biedt nog geen actueel, juist en volledig beeld van de verwerkingen van persoonsgegevens die binnen OCW plaatsvinden;
- Er is nog geen procedure die voorschrijft dat monitoring van de met verwerkers gemaakte afspraken plaatsvindt en dat bij gewijzigde omstandigheden de verwerkersovereenkomst/-afspraken worden herzien.

Uit de bovenstaande bevindingen volgt dat er in de aantoonbaarheid en inrichting van de AVG-naleving nog slagen te winnen zijn.

Belangrijkste oorzaak is een onvoldoende functionerende PDCA-cyclus. Daarom raden wij aan de centrale capaciteit te versterken zodat het MT van OCW kan sturen op deze zaken en op de verantwoordelijkheid van de organisatieonderdelen zelf. Dit is in lijn met het 'OCW Risicobeeld 2021'.

OCW/BOA is voornemens de capaciteit voor privacy & AVG-compliance uit te breiden. Daarnaast blijft het nodig om ook decentraal aandacht te blijven besteden aan de privacy compliance en PDCA-cycli.

3.2.2 *Rechtmatigheidsrisico bij Bijzondere bekostiging asielzoekers en overige vreemdelingen*

De regeling Bijzondere Bekostiging Asielzoekers en overige vreemdelingen is gewijzigd. Hierdoor wordt het voor OCW gecompliceerd om de juistheid en rechtmatigheid van de aangevraagde bekostiging aan te tonen. Als OCW dit niet kan aantonen, leidt dit tot een onzekerheid voor de rechtmatigheid van ongeveer €100 mln.

Met ingang van schooljaar 2021/2022 is de bewijslast voor bijzondere bekostiging voor asielzoekers en overige vreemdelingen in het primair onderwijs komen te vervallen. Bij de aanvraag voor bijzondere bekostiging hoeven scholen niet aan te geven en te administreren voor welke leerlingen bijzondere bekostiging wordt aangevraagd. Als gevolg van deze ontwikkeling kan de Inspectie van het Onderwijs geen onderzoek meer doen naar bijzondere bekostiging voor asielzoekers en overige vreemdelingen.

OCW kan mogelijk de al bij de rijksoverheid bekende gegevens gebruiken om controle uit te voeren op de juistheid en rechtmatigheid van de aanvragen. Hierbij spelen AVG-aspecten en capaciteitsvraagstukken. Daarnaast is onduidelijk of deze controle op iedere peildatum plaatsvindt.

Wij zullen beoordelen of de door OCW uitgevoerde controles voldoende zijn om de juistheid en rechtmatigheid van de aanvragen aan te tonen.

3.2.3 *OCW gebruikt ontoereikende controleverklaringen bij het vaststellen van subsidies*

Uit de door OCW aangeleverde informatie voor het uitvoeren van reviews kwam naar voren dat controleverklaringen bij een aantal subsidieverantwoordingen niet aan de eisen voldoen. Dit sluit aan op onze eerdere bevindingen in 2021. Voorbeelden van tekortkomingen zijn: de accountant doet geen uitspraak over de rechtmatigheid van subsidies in de controleverklaring, de verkeerde subsidievoorwaarden worden aangehaald als norm in de verklaring en voorgeschreven verantwoordingsformats worden niet gehanteerd. OCW loopt hierdoor het risico dat subsidies worden vastgesteld op basis van ontoereikende verantwoordingsinformatie.

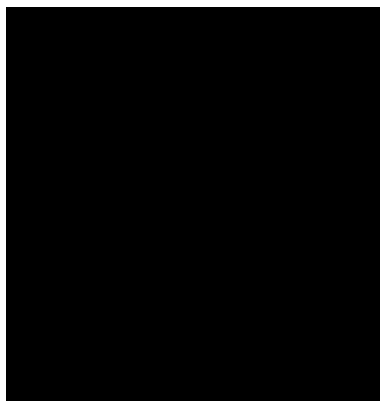
Wij adviseren om de aangeleverde controleverklaringen en verantwoordingsinformatie kritisch te beoordelen voordat de subsidie wordt vastgesteld.

3.2.4 *Licht de liquiditeit en opeisbaarheid toe bij de vorderingen op oud studenten*

Op de saldbalans is een vordering op oud studenten (studiefinanciering) opgenomen. Op basis van model 3.31 van de Rijksbegrotingsvoorschriften is het voorgeschreven om de mate van liquiditeit en opeisbaarheid van de vorderingen toe te lichten. In het jaarverslag 2021 was deze toelichting niet opgenomen.

Wij adviseren om deze toelichting in het jaarverslag 2022 op te nemen.

4 Ondertekening



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