



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het jaarverslag

2020





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het jaarverslag

Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.

Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

Verantwoordingsonderzoek 2019

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. 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 2019* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

	Vooraf	3
1	Onze conclusies	7
2	Feiten en cijfers	10
	2.1 Financiële stromen	11
	2.2 Extra geld funderend onderwijs 2020-2021	12
3	Financiële informatie	14
	3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	14
4	Bedrijfsvoering	17
	4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	17
	4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering	17
	4.3 Onvolkomenheden	18
	4.4 Opgeloste onvolkomenheden	24
	4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	27
	4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	33
5	Beleidsresultaten	34
	5.1 Onderzoek versterking voorschoolse educatie	34
	5.2 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	41
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	43
	6.1 Reactie minister van OCW	43
	6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	44

Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2019	46
Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	49
Bijlage 3 – Methodologische verantwoording onderzoek Informatiebeveiliging	51
Bijlage 4 – Aanpak beleidscasus Versterking voorschoolse educatie	52
Bijlage 5 – Literatuur	55
Bijlage 6 – Eindnoten	56

1 Onze conclusies

De werkzaamheden van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hebben in 2019 tot verbeteringen geleid op onderdelen in de bedrijfsvoering waarvan wij in het VO OCW voor 2018 constateerden dat ze niet op orde waren. In een aantal van die gevallen is het beoogde resultaat nog niet bereikt. Ook constateren wij een aantal nieuwe onderwerpen die niet op orde zijn. Voordat wij deze conclusie verder toelichten, staan wij eerst stil bij het beleid van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voor de versterking van de voorschoolse educatie en bij de rechtmatigheid van de financiële informatie.

De minister voor BVOM is goed op weg met zijn aandeel in de versterking van de voorschoolse educatie

De minister is goed op weg met zijn aandeel in de versterking van de voorschoolse educatie voor peuters met een risico op een onderwijsachterstand. Bijna alle gemeenten halen naar verwachting op tijd het doel van de urenuitbreiding. De minister heeft voor de versterking € 170 miljoen per jaar extra toegevoegd aan de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid. Daarbij heeft hij heldere kaders gesteld waaraan gemeenten moeten voldoen en een ondersteuningstraject ingesteld dat gemeenten helpt bij de implementatie van het beleid. Wel zien we drie aandachtspunten voor het vervolg:

- Of ouders daadwerkelijk de extra aangeboden uren voorschoolse educatie (van 10 naar 16 uur per week, uiterlijk per 1 augustus 2020) zullen afnemen voor hun kind zal de praktijk moeten uitwijzen.
- Ook moet nog blijken of het tweede doel van de versterking gehaald zal worden: kunnen aanbieders voldoende hbo-geïnschold personeel vinden (of opleiden) dat nodig is voor de beoogde kwaliteitsverbetering per 1 januari 2022.
- Naast het volgen van beide zaken en zo nodig in actie komen, is het van belang dat de minister nagaat of de gemeenten uitkomen met het extra geld dat hij voor de versterking van de voorschoolse educatie beschikbaar heeft gesteld.

Dat het nodig is om te meten of de doelen van het beleid wel gehaald worden, hebben we ook in ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* benadrukt. Toen onderzochten we de inzet van de werkdrukmiddelen in het primair onderwijs. We constateerden dat de minister na een voortvarende start onvoldoende informatie had verzameld om een onderbouwd besluit te kunnen nemen over de toekenning van een deel van tweede tranche. Op basis van vervolgonderzoek stellen we vast dat de minister ook voorafgaand aan de toekenning van het resterende deel van de tweede tranche van de werkdrukmiddelen in 2019 niet heeft geëvalueerd of het eerder toegekende geld wel effect heeft gehad op de werkdruk van leerkrachten in het primair onderwijs.

De financiële informatie voldoet aan de eisen en de rechtmatigheid is op orde met 3 uitzonderingen

Bij 3 artikelen wordt de tolerantiegrens van rechtmatigheid overschreden. Bij 2 van deze 3 artikelen wordt de overschrijding met name veroorzaakt door het niet voldoen aan formele procedures of risico's van staatssteun. Bij het derde artikel wordt de tolerantiegrens alleen statistisch gezien overschreden, de concreet geconstateerde fouten en onzekerheden op dit artikel overschrijden de tolerantiegrens niet. De grootste geconstateerde fout op dit artikel komt doordat meer verplichtingen zijn aangegaan dan vooraf aan de Kamer is gemeld.

Verbeteringen zijn zichtbaar in onderdelen van de bedrijfsvoering, tegelijkertijd zijn 2 van de 4 onvolkomenheden niet opgelost en is er 1 nieuwe onvolkomenheid bij gekomen

De minister van OCW heeft in 2019 gewerkt aan de punten van de bedrijfsvoering die wij in het verantwoordingsonderzoek over 2018 als onvolkomenheden beoordeelden. De onvolkomenheid bij het inkoopbeheer van het inkoopuitvoeringscentrum Noord (IUC Noord) is opgelost. Dit geldt ook voor de onvolkomenheid bij het toezicht op het voorschottenbeheer van het departement. Voor de onvolkomenheid autorisatiebeheer bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is het nodig om in 2020 voldoende voortgang te blijven boeken.

De onvolkomenheid informatiebeveiliging bij het departement zelf is ook nog niet opgelost en vereist in 2020 verdere verbeteringen op het gebied van bestuur (governance), organisatie-inrichting, incidentmanagement en risicomanagement. De minister heeft wel inzicht verworven in het (integrale) ICT-landschap, dat wil zeggen in de verschillende applicaties en systemen die binnen het ministerie gebruikt worden. Dit inzicht biedt een goede basis om te kunnen sturen op onder andere tijdig onderhoud en tijdige vervangingen. Dit inzicht wordt door de minister niet gebruikt voor het identificeren van risico's op het gebied van informatiebeveiliging. Het verworven inzicht moet de minister nu gaan toepassen in de volgende stappen van het lifecycle management proces, zodat de status van het applicatielandschap en beleid voor het onderhouden van het landschap op elkaar aansluiten.

Daarnaast hebben we het begrotingsbeheer van de verplichtingen als nieuwe onvolkomenheid beoordeeld. De minister heeft in eerste instantie € 347 miljoen aan verplichtingen onterecht ten laste van 2020 laten boeken en deze fout niet zelf ontdekt. Dit leidt ertoe dat de minister in 2019 op een begrotingsartikel € 149 miljoen meer aan verplichtingen is aangegaan dan binnen het begrotingsjaar aan het parlement is gemeld. Ook in 2018 constateerden we al dat de minister een beleidsmatige mutatie van € 379,4 miljoen ten onrechte niet tijdig had gemeld aan het parlement. Toen leek het nog om een incident te gaan.

Aandachtspunten

Het aandachtspunt uit het verantwoordingsonderzoek 2018 omtrent de lerarenbeurs is opgelost. In 2019 heeft de minister een controle op de initiële aanvragen van leraren laten uitvoeren. Ook heeft hij het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik aangescherpt.

We constateren twee nieuwe aandachtspunten bij de bedrijfsvoering. Het eerste aandachtspunt gaat over de beheersing van het risico op staatssteun. Weliswaar heeft de minister van OCW in 2019 verschillende verbeteringen op dit punt doorgevoerd, maar de fouten en onzekerheden op dit punt zijn nog relatief groot. Verdere aanscherping is nodig bij het interpreteren en onderbouwen van het selectiviteitscriterium. Daarnaast bevelen we aan om een staatssteuntoets uit te voeren op subsidies onder € 125.000, te beginnen bij de kleine begrotingsartikelen.

Met controleprotocollen geeft de minister richting aan de controle die een accountant uitvoert bij een instelling die op afstand van het ministerie staat. Op dit moment zijn de eisen die de minister stelt aan de controle op het gebied van naleving van wet- en regelgeving voor aanbestedingen voor bijvoorbeeld culturele instellingen en scholen soepeler dan elders binnen de overheid. Hierdoor bestaat de kans dat eerder een goedkeurend accountantsoordeel wordt gegeven bij deze instellingen dan elders binnen het Rijk. Het is belangrijk dat de minister deze protocollen aanscherpt.

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 financiële 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 2019* 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 de versterking van de voorschoolse educatie. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van OCW is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin staat de reactie die we op 30 april 2020 ontvingen van de minister van OCW. Dit hoofdstuk sluit af met ons nawoord.

2 Feiten en cijfers

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor het in stand houden van de stelsels voor onderwijs, cultuur, landelijke, regionale en lokale omroepen, onderzoek en wetenschap en het stimuleren van gender- en LHBTI-gelijkheid. De minister geeft sturing aan de hand van bekostiging, wet- en regelgeving en toezicht.

Sinds het aantreden van het kabinet in 2017 is deze verantwoordelijkheid verdeeld over 2 ministers, namelijk de minister van OCW en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM). De minister van OCW is verantwoordelijk voor het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs, cultuur, onderzoek en wetenschap en emancipatie. De minister voor BVOM is verantwoordelijk voor het primair en voortgezet onderwijs, arbeidsmarkt- en personeelsbeleid, media en archiefbeleid.

In dit rapport spreken we de minister van OCW aan, behalve als het gaat om ons onderzoek naar de versterking van de voorschoolse educatie (hoofdstuk 5). Daarin spreken we de minister voor BVOM aan omdat hij hier inhoudelijk verantwoordelijk voor is.

De uitgaven van het Ministerie van OCW beslaan 17,5 % van de totale rijksuitgaven over 2019. Het Ministerie van OCW heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 43.075 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 44.552 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.398 miljoen.

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

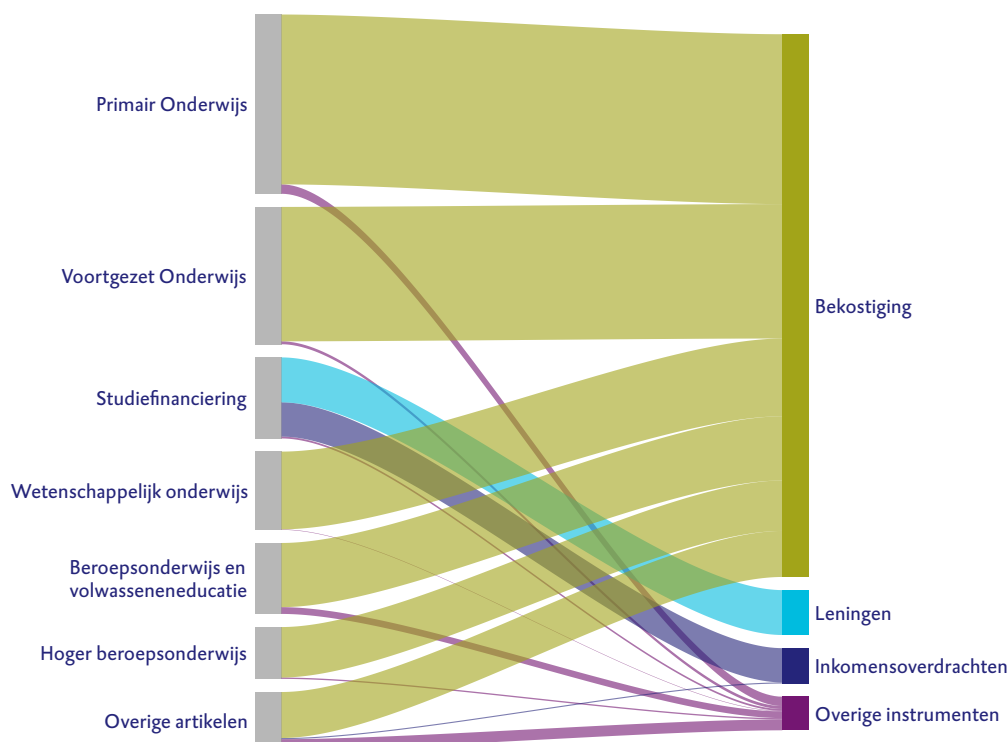
	2017	2018	2019
Verplichtingen	38.847	42.676	44.552
Uitgaven	38.053	42.327	43.075
Ontvangsten	1.339	1.369	1.398
Fte's	4.191	4.470	4.684

Bron: Slotwet OCW 2019 (bedragen); P-Direkt (fte's).

De verplichtingen en uitgaven zijn sinds 2017 fors gestegen. De stijging van de verplichtingen en uitgaven in 2019 ten opzichte van 2018 betreft respectievelijk 4 % en 2 %. Dit is het gevolg van de uitvoering van het nieuwe Regeerakkoord vanaf 2018.

2.1 Financiële stromen

De uitgaven van het Ministerie van OCW bestaan hoofdzakelijk uit de bekostiging van scholen, universiteiten en andere instellingen op afstand



Figuur 1: Uitgaven Ministerie van OCW in 2019.

De toerekening van de begrotingsartikelen naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

De uitgaven van het Ministerie van OCW bestaan hoofdzakelijk uit de bekostiging van scholen, universiteiten, wetenschappelijke organisaties, de publieke omroep en culturele instellingen. Twee andere belangrijke financiële instrumenten zijn leningen en inkomensoverdrachten. Dit betreft vrijwel uitsluitend de studiefinanciering.

Onder het financiële instrument 'Overig' vallen onder andere de bijdragen aan zelfstandig bestuursorganen (zbo's) en agentschappen. Het ministerie kent twee agentschappen, namelijk de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Nationaal Archief (NA). In hoofdstuk 4 bespreken wij onderhoud en vervanging van ICT bij OCW, waarin ook DUO een belangrijke rol speelt.

Het Ministerie van OCW stelt ook geld beschikbaar aan gemeenten voor de uitvoering van hun wettelijke taken op het gebied van onderwijsachterstandenbeleid, waaronder de

voorschoolse educatie. Het gaat om een specifieke uitkering, uitsluitend bedoeld voor onderwijsachterstandenbeleid. In hoofdstuk 5 van dit Verantwoordingsonderzoek presenteren wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de extra middelen van het kabinet-Rutte III om de voorschoolse educatie te versterken.

2.2 Extra geld funderend onderwijs 2020-2021

Op 1 november 2019 sloot de minister voor BVOM een convenant met vakbonden en koepelorganisaties uit het funderend onderwijs. Aanleiding voor dat convenant is het aanhoudende lerarentekort en de hoge ervaren werkdruk in het primair en voortgezet onderwijs. In het convenant zijn afspraken gemaakt over extra middelen voor personeel.

Er is afgesproken dat het ministerie voor de jaren 2020 en 2021 in totaal € 460 miljoen beschikbaar stelt. Dit bedrag is volgens het convenant verdeeld over zeven verschillende maatregelen.

Tabel 2 Extra geld voor funderend onderwijs, uitgesplitst naar maatregelen (in miljoenen €)

Maatregel	Omvang in mln €	Geregeld bij
Cao primair onderwijs	150	Najaarsnota 2019
Werkdruk voortgezet onderwijs	150	Najaarsnota 2019
Ophogen regeling zijinstroom	14	Najaarsnota 2019
Samen opleiden nieuwe leraren	11	Nota van Wijziging Ontwerpbegroting 2020
Ophoging werkdrukmiddelen po	97	Voorjaarsnota 2020
Extra salaris vso-diplomagericht	17	Voorjaarsnota 2020
Individuele scholingsrechten po	21	Voorjaarsnota 2020
Totaal	460	

Bron: OCW, 2019a.

Uitgaven in 2019

Een groot deel van deze middelen is in 2019 via de lumpsum aan de scholen uitgekeerd. Dit is gedaan zodat schoolbesturen de middelen al in het schooljaar 2019-2020 kunnen inzetten. De middelen zijn met de 2e suppletoire begroting 2019 aan de OCW-begroting toegevoegd. Het gaat om bijna 70 % van de middelen, namelijk € 313,2 miljoen. Het grootste gedeelte daarvan is geld dat nieuw aan de begroting is toegevoegd, namelijk € 300 miljoen voor primair en voortgezet onderwijs. De middelen zijn eenmalig beschikbaar gesteld.

Naast de € 300 miljoen voor het funderend onderwijs zijn in 2019 ook de middelen voor de regeling zijnstroom uitgekeerd. Het *Jaarverslag 2019* meldt dat de ophoging in de najaarsnota € 11,2 miljoen bedroeg, terwijl de 2e suppletoire begroting een ophoging met € 13,2 miljoen laat zien. Waar deze discrepantie vandaan komt, is niet duidelijk. Het gaat ook hier om een eenmalige ophoging.

Uitgaven in 2020

De € 145 miljoen voor de overige maatregelen komen in 2020 beschikbaar. We zullen er daarom nu niet nader op ingaan. Alleen op de werkdrukmiddelen primair onderwijs komen wij nader terug in de *Staat van de rijksverantwoording*, waarin we een aantal intensiveringen van het kabinet Rutte-III onder de loep nemen. We concluderen net als vorig jaar in ons verantwoordingsonderzoek dat de minister niet voldoende informatie verzamelt om te kunnen vaststellen of de werkdruk door zijn beleid afneemt.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van OCW.

Wij maken in ons onderzoek gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar bestuurlijk oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van het coronavirus op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

Geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ ontvangsten staan in 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 2019* van het Ministerie van OCW.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van OCW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020. Wel hebben we op 3 artikelen fouten en onzekerheden 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 2019* 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 (begrotingshoofdstuk VIII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van OCW is opgenomen omvat in totaal € 472,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 3, 4, 6, 9 en 15. Hiervan is op artikel 3 een beleidsmatige mutatie van € 149,2 miljoen ten onrechte niet gemeld aan de Staten-Generaal. Voor detailbevindingen bij deze overschrijding wordt verwezen naar § 4.3.3. Op artikel 9 is een beleidsmatige mutatie van € 4,8 miljoen ten onrechte niet gemeld aan de Staten-Generaal. Door het onterecht niet melden aan de Staten-Generaal zijn deze beleidsmatige mutaties onrechtmatig. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 22,2 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 15. 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 2019* 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 2019* van het Ministerie van OCW is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 8, 9 en 14. In deze artikelen hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de aangegane verplichtingen die de artikelgrens overschrijden.

Onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 8 Internationaal Beleid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 8 is overschreden. Het gaat om een onzekerheid van

€ 3,9 miljoen. Het verantwoorde verplichtingenbedrag is € 12,4 miljoen. De onzekerheid van € 3,9 miljoen wordt veroorzaakt door risico's op staatssteun in de subsidiebeschikkingen aan Nuffic (€ 2,5 miljoen), Neth-ER (€ 0,6 miljoen) en het Duitsland Instituut Amsterdam (€ 0,8 miljoen) voor 2020 waarbij de beschikkingen in 2019 zijn afgegeven.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 9

Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 9 is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel bedraagt € 17,9 miljoen en wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. Deze berekende maximale fout en onzekerheid ontstaat doordat in de controle gebruik wordt gemaakt van statistische steekproeven. Daarbij is altijd sprake van een onnauwkeurigheid. Deze onnauwkeurigheid is, zoals gebruikelijk, voorzichtigheids-halve opgeteld bij de meest waarschijnlijke fout en onzekerheid uit de controle om te bepalen of sprake is van een overschrijding van de tolerantiegrens. De meest waarschijnlijke fout en onzekerheid overschrijden de tolerantiegrens niet en bedragen op artikel 9 in totaal € 9,5 miljoen. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 7,2 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 2,3 miljoen. Hierbij betreft de grootste fout een begrotings-onrechtmatigheid van € 4,8 miljoen. Deze wordt veroorzaakt doordat meer verplichtingen zijn aangegaan dan vooraf aan de Kamer is gemeld.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 14 Cultuur

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 14 is overschreden. Het gaat om een fout van € 18,7 miljoen en een onzekerheid van € 15,4 miljoen. De fout van € 18,7 miljoen wordt veroorzaakt door het niet naleven van formele procedures rondom staatssteun voor € 17,4 miljoen en fouten in de toepassing van de inkoopregels voor € 1,3 miljoen. De onzekerheid van € 15,4 miljoen bestaat voor € 10,9 miljoen uit risico's rond staatssteun en voor € 4,5 miljoen uit onzekerheden bij de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) met betrekking tot subsidieverlening. De risico's rond staatssteun liggen met name in het niet goed toepassen van het selectiviteits-criterium en het niet uitvoeren van staatssteuntoetsen bij subsidies kleiner dan € 125.000. Zie verder § 4.5.1.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* 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 (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van OCW in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van OCW heeft in 2019 gewerkt aan de punten in de bedrijfsvoering die we in 2018 als onvolkomenheden beoordeelden. Het betreft onvolkomenheden bij het inkoopbeheer van het IUC Noord, het autorisatiebeheer bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het toezicht op het voorschottenbeheer en informatiebeveiliging van het kerndepartement. Bij twee onvolkomenheden is de voortgang voldoende om de onvolkomenheden op te heffen. Bij de andere twee onvolkomenheden is de voortgang onvoldoende. Ook beoordelen we het begrotingsbeheer op de verplichtingen als een nieuwe onvolkomenheid en zijn er 2 nieuwe aandachtspunten met betrekking tot staatssteun en de controleprotocollen. Vorig jaar was de lerarenbeurs een aandachtspunt. Dit heeft de minister opgelost.

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 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

Tabel 3 Onvolkomenheden bij Ministerie van OCW (VIII)

Onderwerp	2017	2018	2019
Dienstverlening Inkoopuitvoeringscentrum Noord	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Toezicht op het voorschottenbeheer	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	
Informatiebeveiliging kerndepartement		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Begrotingsbeheer verplichtingen			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Informatiebeveiliging DUO: verscherpte aandacht autorisatiebeheer blijft nodig

De onvolkomenheid 'Informatiebeveiliging Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)' blijft staan. DUO heeft in 2019 met betrekking tot autorisatiebeheer belangrijke eerste stappen gezet ter verbetering. Het op orde brengen van het autorisatiebeheer is veelomvattend gezien de omvang van het aantal systemen en de hoeveelheid werk die dit met zich meebrengt. Daarom is het in 2020 noodzakelijk dat DUO dit onderwerp verscherpte aandacht blijft geven en verdere voortgang blijft maken op dit onderwerp.

Problemen met het beheren van autorisaties blijven in 2019

Voor de studiefinanciering en de bekostiging van scholen heeft DUO diverse IT-systemen. Hierdoor beschikt DUO over veel gegevens, bijvoorbeeld van studenten en scholen. Die mogen verwachten dat hun gegevens bij DUO in goede handen zijn. Het probleem is dat medewerkers van DUO in de verschillende systemen niet altijd de juiste rechten hebben of na verloop van tijd mogelijk te veel rechten hebben. Bijvoorbeeld doordat op het moment dat een medewerker intern van functie wisselt autorisaties niet altijd worden ingetrokken. De periodieke controle hierop is beperkt. Bij het op orde krijgen van het autorisatiebeheer worden binnen DUO vanaf 2019 2 trajecten gevolgd: een plan voor de korte termijn en een langetermijnplan.

Eerste vooruitgang geboekt met het kortetermijnplan

Het kortetermijnplan is gestart in het tweede half jaar van 2019 toen bleek dat een tool om het probleem structureel op te lossen een langere doorlooptijd kent en te weinig concrete resultaten in 2019 zou opleveren. De werkzaamheden in dit plan zijn toegespitst op 3 hoofdonderdelen:

- de controle op de systeemtoegang van medewerkers;
- het opstellen van autorisatiematrices voor systemen en applicaties met een hoog risicoprofiel;
- het aanpassen van de opzet van de autorisatiebeheerprocessen rondom de in- en doorstroom van medewerkers.

DUO heeft in 2019 een integrale controle uitgevoerd op de juiste systeemtoegang van alle circa 3.400 medewerkers. Er is gekeken naar welke computersystemen en applicaties medewerkers kunnen benaderen in relatie tot hun werkzaamheden. Hieruit bleek dat een deel van hen ongewenste toegang heeft tot systemen die niet passen bij hun functie. Het intrekken van de ongewenste toegang is in 2019 beperkt doorgevoerd. De reden die DUO hiervoor geeft is dat de continuïteit van de primaire processen door de technische verwevenheid van de systemen in gevaar komt, als deze toegang direct wordt ingetrokken. Voordat toegang ingetrokken kan worden, dient dit eerst te worden onderzocht.

Vanaf 2020 wil DUO de controles op systeemtoegang van de medewerkers risicogerichter uitvoeren. Hiervoor heeft DUO eind 2019 de functies van medewerkers ingedeeld naar 3 risicocategorieën: hoog, midden en laag.

Autorisatiematrices opgesteld voor systemen met een hoog risicoprofiel

Nu DUO heeft vastgesteld of medewerkers terecht toegang hebben tot de systemen, is de volgende stap om vast te stellen of zij in de systemen zelf de juiste rechten hebben. Hiervoor heeft DUO in 2019 niet alleen de functies van de medewerkers, maar ook de systemen en applicaties ingedeeld naar verschillende risicocategorieën.

Wat een medewerker in een bepaalde functie aan rechten in een systeem mag hebben, wordt vastgelegd in een autorisatiematrix. Voor het grootste gedeelte van de systemen met een hoog risicoprofiel zijn in 2019 autorisatiematrices opgesteld. Deze matrices worden merendeels in 2020 intern beoordeeld en daarna definitief gemaakt.

Na het opstellen en reviewen van de autorisatiematrices is een belangrijke vervolgstap de vergelijking tussen wat iemand op basis van de matrices in de systemen mag doen en wat diegene momenteel werkelijk kan doen. Dit is voor enkele belangrijke applicaties en systemen in 2019 gedaan. De overige vergelijkingen hierop zijn voor 2020 gepland.

Autorisatiebeheerprocessen rondom instroom en doorstroom aangepast

Naast de hiervoor genoemde acties zet DUO in op maatregelen om in de toekomst te voorkomen dat te ruime autorisaties ontstaan. De autorisatiebeheerprocessen rondom in- en doorstroom van medewerkers zijn eind 2019 aangescherpt. In de praktijk betekent dit dat vanaf het eerste kwartaal 2020 het proces bij indiensttreding is aangepast. In eerste instantie wordt een smal profiel aan autorisaties toegekend waarbij een nieuwe medewerker alleen een user id, wachtwoord, token en toegang tot de standaardkantoorautomatisering krijgt. Specifieke toegang wordt door de manager aangevraagd en intern goedgekeurd. Ook bij doorstroom van medewerkers worden de autorisatieprofielen vanaf begin 2020 in beginsel smal ingestoken vanuit het bijbehorende functieprofiel. Zoals hiervoor vermeld, loopt het project door in 2020. Hierbij zijn periodieke controles gepland in lijn met het autorisatiebeleid van DUO. Volgens dit beleid worden hoge risicoprofielen 4 keer per jaar gecontroleerd en alle andere toegekende rechten minimaal 1 keer per jaar.

Langetermijnproject vertraagd door leverancierswissels

DUO wil met het langetermijnproject 'Role Based Autoriseren' het onderwerp autorisatiebeheer structureel en meer geautomatiseerd op orde krijgen. Als onderdeel van het project wordt computerprogrammatuur (een tool) aangeschaft die de uitgifte van autorisaties en periodieke controle daarop overzichtelijk en minder bewerkelijk moet maken. Hierbij koppelt DUO de medewerkers aan rollen, waarbij aan de rollen de benodigde autorisaties worden toegekend. DUO wil deze tool gefaseerd invoeren.

Het project loopt inmiddels enkele jaren. In 2018 heeft een leverancierswisseling plaatsgevonden van de implementatie van de tool. Met deze partij is in 2019 het contract ontbonden vanwege het gebrek aan ervaring met dit soort implementaties bij grotere partijen. Eind 2019 is met een aanbestedingsprocedure een andere partij gevonden met wie DUO de intentie heeft een contract af te sluiten. De doorlooptijd van het project wordt pas duidelijk zodra een leveranciersovereenkomst is gesloten.

Risico's van een ontoereikend autorisatiebeheer blijven

Totdat de structurele verbeteringen zijn doorgevoerd, kunnen te ruime autorisaties tot incidenten leiden. Het onbevoegd aanpassen 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.

Een ander voorbeeld van een incident is een datalek. Voor datalekken bestaat een meldplicht en voor de afhandeling hiervan heeft DUO een procedure. Bij het doorlopen van de datalekken in 2019 komen wij op 6 meldingen die verband houden met te ruime autorisaties. Wij hebben deze beoordeeld en geconcludeerd dat wij ons in alle gevallen in de gemaakte afwegingen konden vinden.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan om het autorisatiebeheer verscherpte aandacht te geven door toe te zien op:

- het blijven boeken van de benodigde vooruitgang op het autorisatiebeheer en hierbij de uitgegeven autorisaties periodiek te controleren in lijn met het autorisatiebeleid om zo het risico op onbevoegde handelingen te beperken;
- de voortgang van het langetermijnproject 'Role Based Autoriseren'.

4.3.2 Informatiebeveiliging – kerndepartement risico's worden niet beheerst, zorg voor voldoende aandacht voor dit onderwerp

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie hebben in potentie een grote impact op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de meeste werkzaamheden digitaal moeten plaatsvinden. Denk aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Er zijn aanwijzingen dat cybercriminelen zich hier massaal op storten en het aantal valse mails over het coronavirus fors is toegenomen. Zo worden uit naam van de World Health Organization valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de aanval met gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat

beschikbaarheid van de digitale voorzieningen van groot belang zijn. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren dat ongeveer de helft van de rijksbrede organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er sprake is van een reëel risico in de keten van overheidsorganisaties bij het uitwisselen van informatie. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacy-gevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden wij dat de minister van OCW risico's liep op alle vier de aandachtsgebieden die wij onderzochten. Wij merkten dit aan als een onvolkomenheid en bevalen de minister de volgende zaken aan om deze risico's te beheersen:

- Breng de basis op orde door onder andere het informatiebeveiligingsbeleid te verrijken en de visie op informatiebeveiliging verder uit te werken.
- Stel een overzicht samen van belangrijke systemen met relevante informatie om hier grip op te krijgen.
- Informeer het senior management periodiek over de te nemen acties om de informatiebeveiliging op centraal niveau (het kerndepartement) op orde te brengen en te houden.
- Breng en houd de informatie over informatiebeveiliging op centraal niveau op orde.

Wij constateren in 2019 dat de minister van OCW een visie op informatiebeveiliging heeft opgesteld en het informatiebeveiligingsbeleid heeft geactualiseerd, maar dat beide documenten niet zijn geformaliseerd door het senior management. Conform de regelgeving is de secretaris-generaal eindverantwoordelijk voor de vaststelling van het informatiebeveiligingsbeleid.¹ Daarnaast constateren wij dat het Ministerie van OCW informatie van directies, agentschappen en rijksdiensten verzamelt over de belangrijkste systemen. In de verzameling ontbreekt nog informatie over risicoanalyses en penetratietesten. De informatie over informatiebeveiliging op centraal niveau is nog niet op orde gebracht.

Beeld over 2019

Het vastgestelde informatiebeveiligingsbeleid stamt uit 2014. Dat is verouderd en heeft geen meerwaarde meer. Het nieuwe informatiebeveiligingsbeleid is nog niet geformaliseerd. Dit geldt ook voor de visie op informatiebeveiliging. Hierdoor loopt het ministerie het risico dat het ontbreekt aan aansturing van en steun voor informatiebeveiliging in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving. Ook ontbreekt een jaarplan dat voorkomt dat er onvoldoende draagvlak is voor de realisatie van informatiebeveiligingsdoelen in overeenstemming met het beleid, de missie en strategie van het ministerie.

De beschrijvingen van taken, rollen en bevoegdheden van medewerkers komen niet overeen. Een beheerkader ontbreekt, waardoor de minister het risico loopt dat de implementatie en uitvoering van informatiebeveiliging binnen de organisatie onvoldoende wordt geïnitieerd en beheerst.

Ook de omgang met restrisico's in het informatiebeveiligingsbeleid bevat tegenstrijdigheden. Het ministerie loopt het risico om niet tot de juiste beveiliging van informatie en informatiesystemen te komen, zoals beoogd in de organisatiedoelstellingen. Het Ministerie van OCW heeft geen informatie over uitgevoerde risicoanalyses en pentesten in het overzicht van de belangrijkste systemen. Hierdoor ontstaat het risico dat er onvoldoende waarborgen zijn dat informatiebeveiliging integraal deel uitmaakt van informatiesystemen in de gehele levenscyclus.

Wij constateren op het gebied van incidentmanagement dat de geldende procesbeschrijving niet aansluit op de afspraken die zijn gemaakt met dienstleveranciers. De criteria op basis waarvan een incident moet worden geëscaleerd, zijn niet beschreven. In het overzicht van incidenten wordt ook geen prioritering en categorisering aangebracht. Het ministerie loopt hierdoor het risico dat het ontbreekt aan een consistente en doeltreffende aanpak van het beheer van informatiebeveiligingsincidenten. Hierdoor kan er niet goed gecommuniceerd worden over beveiligingsincidenten en over zwakke plekken in de beveiliging.

Conclusie en aanbevelingen

Wij constateren dat de minister van OCW in 2019 onze aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2018 nog niet heeft afgerond of niet heeft opgevolgd. Daarnaast constateren wij dat over 2019 op alle 4 de aandachtsgebieden risico's blijven bestaan. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid bij de informatiebeveiliging uit 2018. De eerdere aanbevelingen vullen wij aan met de volgende:

- Zorg voor voldoende aandacht voor de informatiebeveiliging bij het senior management door de visie op informatiebeveiliging en het informatiebeveiligingsbeleid daar te bespreken en door hen te laten formaliseren.
- Stel een jaarplan op waarin een doorvertaling wordt gemaakt naar projecten waarin budget, bemensing en benodigdheden voor informatiebeveiliging zijn opgenomen.

- Zorg ervoor dat de processen rondom risicomanagement en incidentmanagement helder zijn en dat de rollen, verantwoordelijkheden en taken van medewerkers helder zijn beschreven, zodat iedereen (ook bij de dienstleveranciers) weet wat er moet gebeuren voor wat betreft informatiebeveiliging en daar naar kan handelen.

4.3.3 Begrotingsbeheer op de verplichtingen is niet op orde

Toelichting begrotingsbeheer

De Eerste en Tweede Kamer hebben budgetrecht over de begroting van ministeries. Door de begroting aan te nemen en de mutaties op de begroting via de 1e en 2e Suppletoire Begrotingswet aan te nemen, keuren beide Kamers deze uitgaven goed. De mutaties die daarna nog plaatsvinden worden goedgekeurd in de slotwet, waarbij de laatste stand van de begroting in overeenstemming wordt gebracht met de uiteindelijke realisatie. Deze goedkeuring vindt achteraf plaats. Om het parlement te informeren en invloed uit te kunnen laten oefenen op mutaties die na de 2e Suppletoire Begrotingswet plaatsvinden, stuurt de minister een brief in december, de zogeheten 'veegbrief'. Daarin wordt de Kamer vooraf op de hoogte gebracht van de laatste beleidsmatige mutaties op de begroting. Dit vloeit voort uit de Comptabiliteitswet 2016 en wij vinden dit belangrijk met het oog op het budgetrecht van het parlement. De beleidsmatige mutaties die niet in deze brief staan worden door ons als onrechtmatig beschouwd, omdat deze niet tijdig gemeld zijn aan het parlement. Om het parlement juist en volledig te kunnen informeren over wijzigingen is het van belang dat beleidswijzigingen binnen het ministerie op tijd en volledig inzichtelijk zijn.

Begrotingsbeheer leidt tot onrechtmatigheden

Het Ministerie van OCW heeft aan het einde van het kalenderjaar een controle uitgevoerd op de volledigheid van de geadministreerde verplichtingen ten laste van het begrotingsjaar 2019. Bij deze controle is voorbijgegaan aan € 347 miljoen aan verplichtingen. Het Ministerie van OCW heeft onterecht geconcludeerd dat deze verplichtingen ten laste van 2020 geboekt moesten worden terwijl de verplichtingen in 2019 zijn aangegaan. Het gaat om beschikkingen die voortvloeien uit een subsidieregeling. De fout in de financiële administratie is ontdekt door de Auditdienst Rijk na het verzenden van de veegbrief en daarna door het Ministerie van OCW gecorrigeerd in de verplichtingen voor 2019. Dit leidt op begrotingsartikel 3 tot een begrotingsonrechtmatigheid van € 149,2 miljoen doordat meer verplichtingen zijn aangegaan dan vooraf aan de Kamer zijn gemeld. Het gaat om verplichtingen over de Subsidieregeling sterk techniekonderwijs. De minister van OCW heeft de Tweede Kamer 4 dagen na het verzenden van de veegbrief wel geïnformeerd over het goedkeuren van de verschillende plannen voor de subsidieregeling, maar de bijbehorende financiële verplichting niet tijdig gemeld.

Op beleidsartikel 9 constateren we een begrotingsonrechtmatigheid van € 4,8 miljoen. De fout is het gevolg van het niet tijdig vermelden van verplichtingenmutaties in de

begroting voorafgaand aan het uitbrengen van de veegbrief. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het goedkeuren van 16 aanvragen van (aspirant-)opleidingsscholen waardoor verplichtingen zijn aangegaan voor het schooljaar 2019-2020 en 2020-2021. Deze begrotingsonrechtmatigheid leidt samen met andere fouten tot een overschrijding van de toegestane onrechtmatigheidstolerantie op dit artikel.

Het jaar 2019 is niet het eerste jaar waarin we begrotingsonrechtmatigheden constateren, want dat was ook in 2018 het geval: op begrotingsartikel 1 was in 2018 een beleidsmatige mutatie van €379,4 miljoen ten onrechte niet gemeld aan het parlement. Wij concluderen dat het begrotingsbeheer op de verplichtingen niet op orde is, waarbij in 2019 ook de verplichtingenadministratie niet volledig bleek. Dit merken we aan als een onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan maatregelen te treffen om het begrotingsbeheer op de verplichtingen te verbeteren zodat het parlement tijdig en volledig wordt geïnformeerd over beleidswijzigingen en significante begrotingsonrechtmatigheden worden voorkomen. Om dit te bereiken bevelen wij aan te waarborgen dat de beleidsdirecties de verplichtingen die zijn aangegaan op structurele basis monitoren, de verplichtingenadministratie op orde is en de interne controle op de verplichtingen toereikend wordt uitgevoerd.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Inkoopbeheer IUC Noord is op orde gebracht

Toelichting eerdere onvolkomenheid

Vanaf 2016 constateerden we een onvolkomenheid op het inkoopbeheer van het inkoop-uitvoeringscentrum Noord (IUC Noord). In het verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden we dat de wet- en regelgeving voor aanbestedingen onvoldoende werd nageleefd. Ook werd niet geheel gewerkt volgens de kaders van het rijksinkoopbestel. Een voorbeeld hiervan is het inhuren van ICT-personeel waarbij de mededinging in de offerte-uitvraag werd beperkt. Veelal reageerde dan slechts de leverancier die al extern personeel voor de functie leverde op de uitvraag. Bij uitvragen waarin geen mededingingsbeperking werd opgenomen in de uitvraag reageerden doorgaans wel meerdere leveranciers. Ook was duidelijkheid over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen binnen de inkoopketen een verbeterpunt. Zeker ook omdat DUO vanaf 1 januari 2019 naast de belangrijkste opdrachtgever ook eigenaar is van het IUC Noord. Deze 2 rollen kunnen op gespannen voet staan met de vereiste objectief-kritische opstelling van het IUC Noord.

Verder zagen we in 2018 nog enkele aandachtspunten. Bij het bewust afwijken van de aanbestedingswetgeving kwam het voor dat het Ministerie van OCW hier te laat een

besluit over nam. Ook de analyse van de uitgaven kon beter, net als de dossiervorming van inkooptrajecten.

Inspanningen in 2019 leiden tot verbeteringen en oplossing van de onvolkomenheid

Gedurende 2019 heeft het Ministerie van OCW met succes de aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2018 opgevolgd. Hierdoor is deze onvolkomenheid opgelost. In 2019 zijn de stuurgroep en de werkgroep Inkoopbeheer opgericht om de interne beheersing binnen de inkoopketen te verbeteren. Het ministerie heeft maatregelen getroffen om mededingingsbeperking in het proces te voorkomen. Daarbij is beoordeeld of desbetreffende contracten moeten aflopen, beëindigd of verlengd moeten worden. Daarnaast zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de inkoopketen geconcretiseerd en geformaliseerd conform de richtlijnen van het rijksinkoopbestel.

Ook zijn onder begeleiding van de stuurgroep en de werkgroep Inkoopbeheer verbeteringen aangebracht in de analyse van uitgaven aan onrechtmatige inkopen en het proces van het bewust afwijken van aanbestedingswetgeving; die afwijkingen worden managementbeslissingen genoemd. De uitgavenanalyse is risicogerichter geworden en uitgesplitst over de verschillende directies en begrotingsartikelen. Ook wordt deze nu uitgevoerd over meerdere jaren heen zodat deze een verbijzonderd inzicht geeft. In tegenstelling tot vorig jaar, is de analyse tijdig uitgevoerd.

De interne procesafspraken rond het nemen van managementbeslissingen zijn in 2019 strenger gehandhaafd. Hierbij is benadrukt dat een managementbeslissing voorafgaand aan de aanbesteding genomen moet worden en niet achteraf als goedkeuring wordt gegeven. Dit had effect; in 2019 zijn managementbeslissingen voorafgaand aan de inkooptrajecten genomen.

Ook is de aanbestedingskalender verbeterd en zijn risicovolle aanbestedingstrajecten beter gedefinieerd. Zo wordt de aanbestedingskalender periodiek geactualiseerd.² Dit gebeurt mede op basis van klantgesprekken, zodat er zo goed mogelijk inzicht is in lopende en toekomstige aanbestedingstrajecten. Verder is nadere invulling gegeven aan de duiding van risicovolle inkooptrajecten om er zo de Coördinerend Directeur Inkopen (CDI) tijdig bij te betrekken. Beide punten kunnen nog verder ontwikkeld worden. Dit geldt ook voor de volledigheid van de dossiervorming in het inkoopregistratiesysteem CTM. Wij verwachten van het ministerie dat deze punten worden aangepakt.

4.4.2 Toezicht op het voorschottenbeheer heeft voldoende diepgang

Belang van het voorschottenbeheer

De minister van OCW stelt publiek geld beschikbaar voor de bekostiging van scholen. Daarnaast verstrekt de minister voorschotten en legt in het jaarverslag hierover verantwoording af.

Een voorbeeld hiervan is de subsidieverlening aan instellingen. Het is gangbaar dat vooraf een voorschot door de minister wordt verstrekt. Na afloop van een subsidieperiode legt de subsidieontvanger aan de minister uit hoe het geld besteed is. Op het moment dat de minister 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 het bedrag terugvorderen. Om te borgen dat alle voorschotten in beeld zijn, is dus goed voorschottenbeheer noodzakelijk.

Toelichting op eerdere onvolkomenheid

Toezicht houden op de voorschottenstand begint met adequate interne rapportering erover door de uitvoerders. Het Ministerie van OCW ontving van de diverse uitvoerders periodiek rapportages over de voorschotten. De rapportering van 1 uitvoerder (DUO) bood het ministerie echter nog onvoldoende informatie om goed toezicht te kunnen houden.

Voor het opsporen en herstellen van mogelijke fouten in de voorschottenstand is het ook nodig om inhoudelijke controles uit te voeren, door achterliggende documentatie op te vragen en te beoordelen. In 2018 had het Ministerie van OCW geen diepgaande inhoudelijke controles uitgevoerd. Ook constateerde de Auditdienst Rijk in 2018 een forse fout van € 578 miljoen in de voorschottenstand bij de regeling praktijkleren. Deze fout heeft het Ministerie van OCW gecorrigeerd.

Tekortkomingen in het voorschottenbeheer zijn in 2019 opgelost

Het toezicht op voorschottenbeheer is in 2019 sterk verbeterd. De minister heeft veel gedaan om de onvolkomenheid nog in 2019 op te lossen. Zij heeft meer diepgang aangebracht in de inhoudelijke controles van de rapportages van uitvoerders (waaronder DUO) om te bepalen of deze kwalitatief toereikend zijn. Tevens blijken geen grote correcties uit de controlewerkzaamheden in 2019.

De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) heeft gedurende 2019 structureel de rapportages van de diverse uitvoerders ontvangen. De rapportages geven het inzicht om goed richting te geven aan het toezicht vanuit de directie FEZ. In tegenstelling tot 2018 geldt dat ook voor DUO. De beoordeling van de rapportages door de directie FEZ en eventuele vervolgacties zijn gedurende het jaar vastgelegd.

In tegenstelling tot 2018 heeft de directie FEZ in 2019 controles stelselmatig uitgevoerd. Hierbij is vastgesteld of bij bestaande financieringen en regelingen de voorschotten terecht openstaan. De inhoudelijke controles zijn met voldoende diepgang uitgevoerd op basis van een risicobeoordeling. Hierbij zijn onderliggende documenten gehanteerd om vast te stellen of het voorschot terecht openstaat.

Het ministerie heeft gepland om de periodieke controles op het voorschottenbeheer structureel voort te zetten. Hierbij geeft het aan om bij de controles, die nu veelal worden uitgevoerd door de directie FEZ, de verantwoordelijke beleidsdirecties er meer bij te betrekken. Wij verwachten dat het toezicht op voorschottenbeheer hierdoor nog structureler wordt ingebed.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

4.5.1 Administratieve organisatie rondom staatssteun kan verder verbeteren

Toelichting staatssteun

Voor het verstrekken van bijvoorbeeld subsidies of bijdragen aan instellingen is (Europese) wet- en regelgeving van toepassing. Dat geldt ook voor staatssteun. In de Europese wet- en regelgeving zijn criteria vastgelegd om te bepalen of er wel of niet sprake is van staatssteun. Als financieringen worden verstrekt die niet in lijn zijn met de staatssteunregels, bestaat het risico dat het ministerie de subsidies verplicht moet terugvorderen bij de ontvanger. Dit heeft mogelijk negatieve gevolgen voor het bereiken van de beleidsdoelen van het ministerie. Daarnaast bestaat het risico op een boete vanuit de Europese Commissie. Het is daarom van belang dat ministeries het risico op staatsteun beoordelen voorafgaand aan het verstrekken van subsidies en bijdragen.

Beheersing rondom staatssteun is verbeterd in 2019

Het Ministerie van OCW heeft in 2019 verschillende verbeteringen aangebracht rondom de beheersing van staatssteunrisico's. Zo is een staatssteunloket geopend dat bij subsidies van groter dan € 125.000 moet worden geraadpleegd. Hierbij wordt voorafgaand aan verstrekking van een subsidie getoetst of er sprake is van staatssteun. Er is toezicht ingericht waarmee achteraf gecontroleerd wordt of de subsidieverstrekking daadwerkelijk op staatssteun is getoetst. Ook heeft het Ministerie van OCW een analyse uitgevoerd per begrotingsartikel waarbij beoordeeld wordt of er sprake is van het risico op niet geoorloofde staatssteun.

Verdere verbetering is noodzakelijk

Wij constateren dat verdere verbetering nodig is. De noodzaak daartoe blijkt uit het feit dat we diverse onzekerheden in de rechtmatigheid constateren op het gebied van staatssteun, zie hiervoor ook § 3.1.3. Het is nodig om bij de uitvoering van de toets op staatssteun de interpretatie en onderbouwing van het zogenoemde selectiviteitscriterium te verbeteren. Onder dit criterium dient beoordeeld te worden of er sprake is van begunstiging van een specifieke onderneming of groep ondernemingen ten opzichte van vergelijkbare instellingen. Als dat zo is, is er mogelijk sprake van staatssteun. Daarnaast is verdere aanscherping mogelijk door een staatssteuntoets uit te voeren op subsidies onder € 125.000, te beginnen

bij de begrotingsartikelen waarbij de onrechtmatigheidstolerantie laag ligt. Hiermee kan het Ministerie van OCW risicogericht een overschrijding van de artikeltolerantie bij kleine begrotingsartikelen beperken.

Verder constateren wij verbeterpotentieel in de argumentatie van het Ministerie van OCW of er sprake is van staatssteun bij instellingen met een wettelijke taak die wordt gefinancierd met publiek geld. Dat een instelling een wettelijke taak heeft, betekent nog niet dat er geen sprake kan zijn van staatssteun. Wij constateren dat het Ministerie van OCW bij sommige instellingen met een wettelijke taak niet voldoende onderbouwt waarom geen sprake is van staatssteun.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister aan om:

- de interpretatie en onderbouwing van het selectiviteitscriterium te verbeteren;
- ook staatssteuntoetsen uit te voeren op subsidies onder € 125.000 te beginnen bij de kleine begrotingsartikelen;
- de onderbouwing waarom in voorkomende gevallen geen sprake is van staatssteun bij instellingen met een wettelijke taak te verbeteren.

4.5.2 Herziening controleprotocollen op het gebied van inkopen

Toezicht houden met controleprotocollen

De minister verstrekt aan veel verschillende instellingen geld voor het uitvoeren van een publieke taak. Om toezicht te houden op onder andere de rechtmatige besteding van deze middelen stelt het Ministerie van OCW controleprotocollen op waarin richting gegeven wordt aan de controlewerkzaamheden die de accountant van de betreffende instellingen uitvoert.

Naleving van de wet- en regelgeving voor aanbestedingen is beperkt meegenomen in controleprotocollen

Wij constateren dat in meerdere controleprotocollen van het Ministerie van OCW de controle op inkoopuitgaven van bijvoorbeeld culturele instellingen en scholen soepeler is dan elders binnen de overheid.

We hebben 6 controleprotocollen bekeken waarbij we dat bij 4 zien. Hierbij constateren we dat bij 2 controleprotocollen voor culturele instellingen en fondsen de naleving van de wet- en regelgeving voor aanbestedingen, als onderdeel van de controle op de inkopen, niet gecontroleerd hoeft te worden. Bij 2 andere controleprotocollen, waaronder het onderwijsaccountantsprotocol voor de scholen, constateren we dat het Ministerie van OCW voorschrijft dat fouten en onzekerheden bij de inkopen onder de EU-drempelbedragen niet gekwantificeerd hoeven te worden voor het accountantsoordeel. Wel geeft het ministerie aan dat eventuele bevindingen tekstueel moeten worden vermeld door de accountant in

bijvoorbeeld de managementletter of het rapport van bevindingen.

Bij het niet controleren op naleving van wet- en regelgeving voor aanbestedingen of het niet meewegen van fouten en onzekerheden bij inkopen onder EU-drempelbedragen, bestaat het risico dat de accountant – als dit wel meegenomen wordt – mogelijk tot een ander oordeel komt over de rechtmatige besteding van middelen.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister aan om de controleprotocollen waarbij het aspect ‘inkopen’ niet of beperkt deel uitmaakt van de accountantscontrole, te herzien om zo een vollediger beeld te krijgen van de rechtmatige besteding van de publieke middelen.

4.5.3 Een toekomstbestendig ICT-landschap is een randvoorwaarde voor uitvoering van Rijksbeleid

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben we aandacht gevraagd voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het ICT-landschap van het Rijk en de kosten en de risico's daarvan. We stelden vast dat de totale ICT-uitgaven (in 2017) € 2,7 miljard bedroegen (in 2018 € 3,1 miljard). Van dit bedrag gaat ongeveer 25% naar grote ICT-projecten; de overige 75% van de bestedingen gaat naar onderhoud en vernieuwing van bestaande ICT bij het Rijk.

In het verantwoordingsonderzoek over 2019 hebben we ons verder verdiept in het bestaande ICT-landschap van het Rijk. We hebben bij 11 ministeries onderzocht hoe onderhoud en vernieuwing van de bestaande ICT-systemen is geregeld. Het is voor ministeries niet voldoende om ervoor te zorgen dat ICT-systemen, zoals een klantportaal of een systeem waarin inspectieresultaten worden vastgelegd, op korte termijn hun werk doen zonder al te veel incidenten. Het gaat er ook om dat zeker wordt gesteld dat deze ICT-systemen in de toekomst op een goede manier blijven werken. Het planmatig onderhoud van het ICT-landschap dat moet zorgen voor een duurzaam en toekomstbestendig ICT-landschap, wordt lifecycle management genoemd.

De departementale chief information officer (CIO) vervult daarbij op ieder ministerie een sleutelrol. De CIO is binnen het ministerie het aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding op ICT-gebied. De CIO moet gevraagd en ongevraagd adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleid waar dit raakt aan ICT en omgekeerd. Dat betekent dat de CIO inzicht moet hebben in het ICT-landschap en kan adviseren over de levensduur van applicaties.³ Daarvoor is het nodig dat een proces voor lifecycle management van applicaties is ingericht dat bestaat uit 5 stappen: inzicht, plannen maken, plannen uitvoeren, meten van resultaten en evalueren (zie figuur 2).

De CIO hoeft lifecycle management niet zelf te organiseren of uit te voeren, maar moet wel sturen op de invulling en uitvoering ervan in het gehele ministerie.

Een toekomstbestendig ICT-landschap begint met inzicht

Wij hebben onze oordeelsvorming in dit verantwoordingsonderzoek over 2019 gebaseerd op de eerste stap van de 5 stappen: de CIO moet inzicht hebben in het bestaande ICT-landschap van het ministerie, in de status van applicaties en de daaraan verbonden risico's en in de financiële aspecten.

Lifecycle management bestaat uit 5 stappen die samen ervoor zorgen dat de risico's van veroudering van het ICT-landschap worden beheerst, zodat de taken en processen van het ministerie duurzaam worden ondersteund door de ICT-systemen



Figuur 2 De 5 stappen van lifecycle management

Dit inzicht is de basis voor onderhouds- en vernieuwingsplannen waarmee de continuïteit van de bestaande ICT-systemen en daarmee de dienstverlening van het Rijk wordt gewaarborgd. Verder is inzicht in het huidige ICT-landschap nodig om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren en tijdig te kunnen bepalen of beleidswensen van het parlement uitvoerbaar zijn. Inzicht in het ICT-landschap helpt ook om bijvoorbeeld te kunnen achterhalen welke (versie van) software de organisatie gebruikt, zodat in het geval van een incident adequaat gereageerd kan worden. Dat heeft bijvoorbeeld gespeeld bij het recente Citrix-incident. Inzicht in het bestaande landschap, de applicaties en de systemen helpt dan bij het nemen van de juiste maatregelen om risico's te beperken en herstelacties uit te voeren. Kortom, inzicht is het fundament voor een toekomstbestendig ICT-landschap en een randvoorwaarde voor de uitvoering van Rijksbeleid.

Wij constateren dat vrijwel alle in ons onderzoek betrokken ministeries bezig zijn met het inrichten van de eerste twee stappen van lifecycle management. Wij zien echter wel grote verschillen per ministerie in de mate waarin de CIO over inzicht in het ICT-landschap beschikt (eerste stap).

De CIO OCW heeft inzicht in het applicatielandschap van het ministerie; de gebruikte methodiek van DUO kan als voorbeeld dienen voor verdere stappen

De CIO, binnen het Ministerie van OCW aangeduid als CIO-beleid, is de directeur van de directie Kennis. De CIO heeft de afdeling Strategisch Informatiebeleid tot zijn beschikking. Deze afdeling heeft dezelfde taken en rollen als een CIO-office bij andere ministeries.

De CIO neemt deel aan de Bestuursraad van het Ministerie van OCW. De CIO heeft inzicht in de diverse applicaties die binnen het Ministerie van OCW worden gebruikt. Hiervoor beschikt hij over een applicatieregister waarin de applicaties van verschillende organisatieonderdelen zoals het Nationaal Archief, DUO, de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, de Inspectie voor het Onderwijs en het Bestuursdepartement zijn opgenomen.

Het Ministerie van OCW is overgegaan naar een nieuwe digitale werkplek. Alle applicaties van de organisatieonderdelen moesten in die nieuwe werkplek kunnen functioneren. Per dienstonderdeel zijn applicatie-portfoliomanagers benoemd die voor het overzicht van applicaties moeten zorgen. Op deze manier ontstond het applicatie-portfoliomanagement waar vanuit het CIO-office op wordt gestuurd. Het bijbehorende register biedt ook inzicht in de levenscyclus van de diverse applicaties. Dit maakt het mogelijk om te sturen op onder andere tijdig onderhoud en tijdige vervangingen. De aan de levensduur verbonden risico's voor het beleid zijn echter niet in het register opgenomen: wat is bijvoorbeeld het risico voor de continuïteit van de taakuitvoering als een verouderde applicatie niet vervangen wordt? Deze risico's staan wel beschreven in de vervangings- en investeringsagenda, evenals de financiële implicaties van de geplande vervangingen en investeringen.

De vervangings- en investeringsagenda omvat echter dan weer niet het volledige aanbod aan applicaties. Hierdoor is niet van alle applicaties in beeld wat de risico's zijn voor het beleid als een applicatie bijvoorbeeld niet op tijd vervangen wordt.

Voorbeeld DUO

DUO heeft in 2018 samen met het Ministerie van OCW de totale onderhoud- en vervangingsbehoefte in kaart gebracht, gewogen en uitgedrukt in geld. De Roadmap vervangingen DUO 2019-2022 bevat een overzicht van het totale IV-landschap van DUO waarmee het OCW-beleid wordt uitgevoerd. In het document inventariseert DUO het totaal aan applicaties en bijbehorende functiepunten, beoordeelt DUO het belang van applicaties en geeft DUO een overzicht van de vervangingsbehoefte in de komende vier jaar (2019-2022). Hierbij wordt gestuurd vanuit risico's en wordt gebruik gemaakt van kwadranten om te bepalen wat er met een applicatie moet gebeuren.

In dit document worden ook strategieën voor vervangingen omschreven en knelpunten die daarbij komen kijken en hoe die kunnen worden opgelost. Dit in tegenstelling tot de vervangings- en investeringsagenda die de CIO-office hanteert.

Verdere noodzakelijke stappen

Het ministerie heeft geen integraal plan voor het onderhouden van applicaties die de primaire processen van het ministerie ondersteunen. Er is geen methodiek ontwikkeld om te bepalen welke applicaties op termijn moeten verdwijnen. Het ministerie geeft aan dat zo'n methodiek binnen het applicatie-portfoliomanagement wel ontwikkeld wordt.

Conclusie

Binnen het ministerie is er veel gedaan om het (integrale) inzicht in het ICT-landschap te verbeteren. Met dit verworven inzicht kan worden ingezet op plannen en kaders voor het onderhouden van het landschap. Bij DUO is men hier al ver mee.

Aanbevelingen

We bevelen de minister aan:

- Het integrale inzicht op centraal niveau uit te bereiden met inzicht in de financiële aspecten per applicatie en met de risico's die aan een bepaalde levenscyclus verbonden zijn. Dit beeld helpt bij het voorkomen van ondoelmatige besteding van middelen en bij het zorgen voor voldoende financiële middelen om de continuïteit van de applicaties en daarmee van het beleid te borgen. Inzicht in risico's van de levenscyclus kan helpen bij prioriteren van bijvoorbeeld onderhoud en vervangingen.
- Het verworven inzicht in de kenmerken van de applicaties in het ICT-landschap toe te passen in de volgende stappen van het lifecycle management proces, zodat de status van het applicatielandschap en beleid voor het onderhouden van het landschap op elkaar aansluiten.

Bij DUO is een waardevolle methodiek ontwikkeld voor het onderhouden van het ICT-landschap. We bevelen de minister aan deze kennis en ervaring te gebruiken bij het

ontwikkelen van kaders voor het onderhouden van het ICT-landschap bij het Ministerie van OCW als geheel, waarbij rekening gehouden kan worden met de verschillen tussen de organisatieonderdelen.

4.5.4 Aandachtspunt lerarenbeurs opgelost in 2019.

Toelichting op aandachtspunt vorig jaar

Leraren die een opleiding aan hbo of universiteit willen volgen, kunnen hiervoor bij DUO een (leraren)beurs aanvragen. De regeling lerarenbeurs gaat uit van vertrouwen in de subsidieontvanger: die is verplicht te melden wanneer zaken anders lopen dan vooraf afgesproken. Er was een verhoogd risico op misbruik van deze regeling. Dit kwam onder andere doordat DUO bij de aanvraag van de beurs de ontvangen werkgeversverklaring niet controleerde.

Werkzaamheden in 2019 om aandachtspunt op te lossen

In 2019 heeft het ministerie toereikende acties ondernomen om het aandachtspunt op te lossen. Hierbij heeft het ministerie op alle initiële subsidieaanvragen in 2019 een controle uitgevoerd op de werkgeversverklaringen om vast te stellen of het recht op een aanvraag voor een lerarenbeurs juist was. Ook is het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik geëvalueerd. Op basis hiervan is een aanpassing doorgevoerd waarbij voor 2020 naast de werkgeversverklaring ook het bewijs van collegegeld en behaalde studiepunten aangeleverd moeten worden aan het ministerie.

4.6 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 2019* van het Ministerie van OCW is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM). Dit jaar hebben we gekeken naar de versterking van de voorschoolse educatie (§ 5.1). De aanleiding voor ons onderzoek was het extra geld dat hiervoor in het regeerakkoord is uitgetrokken.⁴

We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van OCW in § 5.2.

5.1 Onderzoek versterking voorschoolse educatie



Ieder kind verdient al vanaf jonge leeftijd de kans zich goed te ontwikkelen. Een ongunstige thuissituatie mag geen belemmering zijn om talenten te kunnen ontplooien. Vanuit die overweging heeft het kabinet besloten de voorschoolse educatie te versterken. Peuters met een risico op een onder-

wijssachterstand krijgen meer uren educatie en de kwaliteit van de educatie wordt verhoogd door meer hbo-geschoold personeel in te zetten. Voorschoolse educatie maakt deel uit van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. Gemeenten hebben de wettelijke taak om voorschoolse educatie aan te bieden die voldoet aan de eisen die het Rijk hieraan stelt. De minister voor BVOM (hierna: de minister) keert, via de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, jaarlijks € 170 miljoen extra aan gemeenten uit om de versterking van de voorschoolse educatie mogelijk te maken.

Wij hebben onderzocht of de voorgenomen uitbreiding van het uren aanbod en de inzet van meer hbo-geschoold personeel tijdig gerealiseerd worden, of de minister voldoende informatie verzamelt over de voortgang en de effectiviteit van dit beleid, en of hij op basis hiervan de Kamer voldoende informeert. Omdat de formele ingangsdatum van de nieuwe uren norm en de hbo-norm in de toekomst ligt, hebben wij de effecten van het beleid op de onderwijsachterstanden van kinderen niet kunnen vaststellen.

5.1.1 Conclusie

De minister is goed op weg met zijn aandeel in de versterking van de voorschoolse educatie:

- De doelen van de urenuitbreiding en de kwaliteitsverhoging zijn helder en concreet uitgewerkt en in wetgeving vastgelegd.
- De minister stelt gemeenten in staat dit beleid uit te voeren en stuurt bij waar nodig.
- Gemeenten en aanbieders van voorschoolse educatie hebben het benodigde voorwerk gedaan, zodat bijna alle gemeenten het doel van de uitbreiding van het uren aanbod op tijd halen.

Het is nog te vroeg om te kunnen beoordelen of gemeenten op tijd, te weten voor 1 januari 2022, aan de hbo-norm zullen voldoen.

Wij zien drie aandachtspunten voor de komende jaren. Om de versterking van de voor-schoolse educatie in 2022 goed af te ronden, is het van belang dat de minister deze punten oppakt.

De minister is goed op weg met zijn aandeel in de versterking van de voorschoolse educatie, er zijn drie aandachtspunten

	 Urenuitbreiding	 Verhogen kwaliteit
Uitwerken doel	✓	✓
Sturing minister	✓	✓ !
Realisatie gemeenten	✓ !	? !

Figuur 3 Conclusie van het onderzoek naar versterking voorschoolse educatie

In de volgende drie paragrafen lichten wij onze conclusie toe. In § 5.1.5 sluiten we af met onze aanbevelingen.

5.1.2 Uitwerking van het doel

De minister heeft de gewenste urenuitbreiding en kwaliteitsverbetering van de voorschoolse educatie uitgewerkt in concrete en heldere wettelijke normen⁵:

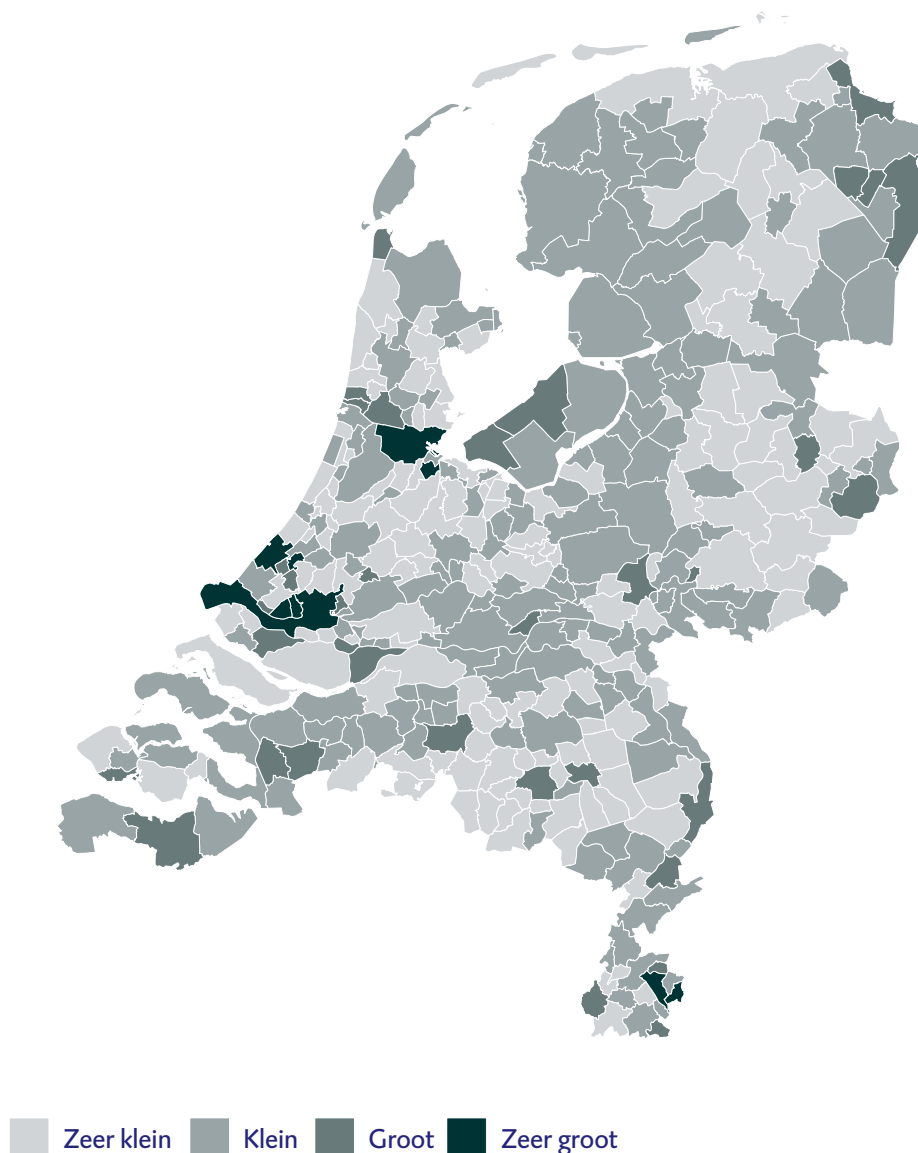
- Kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar die volgens gemeenten tot de doelgroep behoren, krijgen minimaal 960 uur voorschoolse educatie aangeboden. Dit is gemiddeld 16 uur per week, 6 uur meer dan het huidige minimum. De nieuwe urennorm gaat in op 1 augustus 2020.
- Aanbieders van voorschoolse educatie moeten voor iedere hiervoor in aanmerking komende peuter minimaal 10 uur per jaar een hbo-geïnscholen pedagogisch beleidsmedewerker inzetten. Deze hbo-norm gaat in op 1 januari 2022.

Gemeenten hebben de wettelijke verplichting voldoende voorschoolse educatie aan hun doelgroep aan te bieden en om daarover afspraken te maken met kindcentra. Gemeenten

bepalen zelf de criteria om vast te stellen welke kinderen recht hebben op voorschoolse educatie, hoe zij de (ouders van de) kinderen benaderen en wat de beste aanpak is om ouders te bewegen hun kinderen naar de voorschoolse educatie te brengen. Door deze beleidsvrijheid kunnen gemeenten hun beleid voor voorschoolse educatie aanpassen aan de lokale situatie.

Niet alleen grote steden hebben te maken met de problematiek van onderwijsachterstanden (zie figuur 4). De problemen hebben een lokaal karakter: de oorzaak en aanpak kunnen per gemeente verschillen. Hoeveel geld een gemeente van het Rijk krijgt, is gebaseerd op de omvang van de lokale achterstandsrисico's.

Onderwijsachterstanden verschillen per gemeente



Figuur 4 Risico's op onderwijsachterstanden per gemeente, gecorrigeerd naar grootte van de gemeente (2018).

Bron: Bewerking Algemene Rekenkamer van CBS-gegevens.⁶

5.1.3 Sturing door de minister

De minister stelt gemeenten op 3 manieren in staat om het beleid ter versterking van de voorschoolse educatie goed uit te voeren:

- Hij stelt via een specifieke uitkering geld ter beschikking aan gemeenten om de versterking te kunnen betalen.
- Hij stuurt waar nodig zijn beleid bij op grond van signalen van gemeenten en aanbieders.
- Hij helpt gemeenten met een ondersteuningstraject bij de implementatie van het beleid.

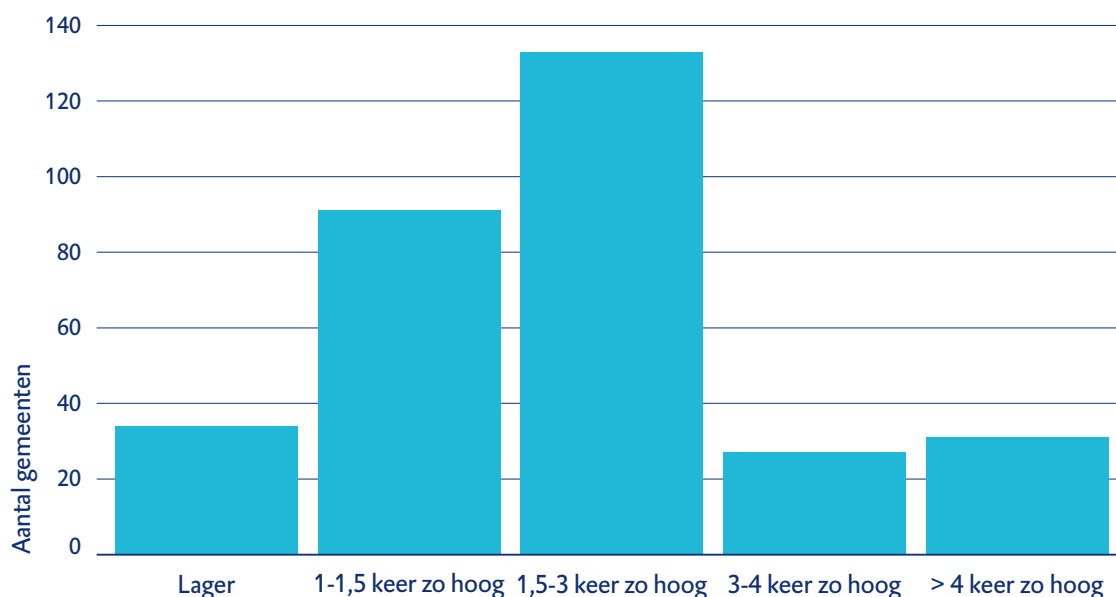
Versterking voorschoolse educatie gefinancierd

De voorschoolse educatie is onderdeel van het bredere beleid van gemeenten ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Het Rijk stelt via een specifieke uitkering jaarlijks een bedrag beschikbaar voor dit beleid (Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOAB)-middelen). Dit bedrag wordt over gemeenten verdeeld op basis van de door het CBS berekende achterstandsscores. Een gemeente met een grotere berekende achterstandsproblematiek ontvangt dus meer geld van het Rijk dan een gemeente die ingeschat wordt op minder problemen. Naast de voorschoolse educatie mogen gemeenten hun GOAB-middelen ook besteden aan ander beleid om onderwijsachterstanden te verkleinen, zoals het organiseren van zomerscholen. Als zij minder geld aan dit beleid besteden dan zij van het Rijk ontvangen moeten zij het overgebleven deel teruggeven. Bovenop de specifieke uitkering kunnen gemeenten besluiten eigen geld te besteden aan de voorschoolse educatie. Voor dit onderzoek hebben wij 5 gemeenten gesproken, en al deze gemeenten doen dit. Ook betalen ouders een eigen bijdrage voor voorschoolse educatie.

Voor de versterking van de voorschoolse educatie verhoogt de minister de GOAB-middelen vanaf 2020 structureel met € 170 miljoen, bovenop de ruim € 320 miljoen die hiervoor al jaarlijks beschikbaar was. Van de € 170 miljoen die in het regeerakkoord voor 2019 was gepland, is al in 2018 een deel uitgekeerd. Hiermee is een eerder geplande bezuiniging op de GOAB-middelen voor 2018 gecompenseerd. Op die manier is voorkomen dat gemeenten de voorschoolse educatie in 2018 zouden moeten afbouwen om die vanaf 2019 door de versterkingsmaatregel weer te moeten opbouwen.

De versterking van de voorschoolse educatie en de € 170 miljoen extra die daarmee gepaard gaan, vallen samen met de invoering van een nieuwe manier van verdelen van de GOAB-middelen over de individuele gemeenten. Daardoor krijgen veel gemeenten substantieel meer of minder budget (zie figuur 5). Bij de gemeenten die erop achteruitgaan, gaat het in de meeste gevallen om een daling van minder dan 10%. 135 gemeenten zien hun budget ten minste verdubbelen. 31 van deze gemeenten krijgen zelfs meer dan 4 keer zoveel geld als voorheen.

Veel gemeenten krijgen te maken met een grote verandering van hun GOAB-middelen



Figuur 5 Aantal gemeenten uitgesplitst naar de grootte van de verandering in de GOAB-middelen tussen 2018 en 2019

Bijsturing op basis van signalen uit de praktijk

De minister heeft bij de uitwerking van de wettelijke normen rekening gehouden met signalen van gemeenten en aanbieders. De voorgenomen urennorm van 16 uur per week is op basis van reacties uit de praktijk aangepast naar een flexibeler norm van 960 uur over anderhalf jaar. Ook is de invoeringsdatum uitgesteld van 1 januari 2020 naar 1 augustus 2020 omdat een deel van de gemeenten liet weten meer tijd nodig te hebben. Tot slot is de norm voor de inzet van hbo'ers aangepast. Gemeenten maakten bezwaar tegen een norm voor een minimale ureninzet per groep, omdat peuters met achterstanden vaak in gemengde groepen zitten met peuters zonder achterstanden. In de nieuwe hbo-norm is het aantal peuters met achterstanden maatgevend.

Ondersteuningstraject voor gemeenten

De minister heeft een ondersteuningstraject ingesteld waarop gemeenten een beroep kunnen doen voor informatie, uitleg en tips. Uit onze gesprekken met 5 gemeenten blijkt dat de minister op deze manier voorziet in hun informatiebehoefte.

Informatievergaring door de minister

De minister verzamelt informatie over de uitvoering van het beleid en de besteding van het geld dat hij hiervoor ter beschikking heeft gesteld. Hij heeft een programma opgezet om dit te volgen. Daar wordt onderzocht hoe de gemeenten vorderen met de implementatie van de nieuwe normen voor voorschoolse educatie en hoe zij hun GOAB-middelen besteden.

De Inspectie van het Onderwijs bewaakt in opdracht van de minister over meerdere jaren de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Tot slot laat de minister ook een onderzoek doen naar de effecten van de urenuitbreiding op de ontwikkeling van kinderen. Voor dit onderzoek volgen onderzoekers over een langere periode groepen peuters die voorschoolse educatie ontvangen.

Informeren van de Tweede Kamer

De minister informeert de Kamer sinds 2018 meerdere malen per jaar over de voortgang van de versterking van de voorschoolse educatie. Die informatie is correct en volledig. De minister heeft toegezegd de Kamer op de hoogte te brengen van de uitkomsten van zijn programma.

5.1.4 Realisatie door de gemeenten

Bijna alle gemeenten halen naar verwachting op tijd het doel van de urenuitbreiding. Op basis van deze verwachting en ons eigen onderzoek vinden wij het aannemelijk dat dit doel gehaald wordt. De minister heeft van september tot oktober 2019 een eerste meting uit laten voeren naar de voortgang van de implementatie. In dit representatieve onderzoek zegt bijna 90% van de gemeenten de invoeringsdatum van 1 augustus 2020 te gaan halen. Ruim 40% van de gemeenten heeft de urenuitbreiding al per 1 januari 2020 gerealiseerd. 12% van de gemeenten kon nog niet met zekerheid zeggen wanneer zij de urennorm invoeren.⁷ In dezelfde meting is ook gevraagd naar voorbereidingen die gemeenten al hebben getroffen om te voldoen aan de nieuwe urennorm. De overgrote meerderheid van de gemeenten had destijds al concrete voorbereidende stappen gezet, zoals het uitwerken van uitvoeringsvarianten met aanbieders, het doorrekenen van de kosten, en het aanpassen van subsidieregels. Het beeld uit de meting wordt ondersteund door ons bezoek aan 5 gemeenten in het kader van dit onderzoek. Deze 5 gemeenten hebben de nieuwe uren-norm al ingevoerd, of doen dit voor 1 augustus 2020. Uit de documenten die wij bij deze gemeenten hebben ingezien blijkt dat zij hiervoor tijdig het benodigde voorwerk, zoals het opstellen van een nieuwe subsidieregeling, hebben gedaan.

De norm voor de inzet van hbo-geschoold personeel gaat pas in op 1 januari 2022. Of het gemeenten gaat lukken om tijdig aan die norm te voldoen, kunnen we nog niet beoordelen.

Uit de gesprekken die wij met de 5 gemeenten voerden, bleek dat zij tegen een aantal problemen aanlopen bij de invoering van de nieuwe normen. Deze problemen zijn weer-gegeven in figuur 6.

Waar lopen gemeenten tegenaan?



Figuur 6 Uitdagingen voor gemeenten bij de uitvoering van de versterking voorschoolse educatie

Bron: Kwalitatief onderzoek Algemene Rekenkamer onder 5 gemeenten

5.1.5 Aanbevelingen

Uit ons onderzoek volgen 3 aanbevelingen aan de minister voor het vervolg van de versterking van de voorschoolse educatie.

Volg of ouders daadwerkelijk de (extra) uren voorschoolse educatie waarop hun kind recht heeft afnemen, zodat bij afnemend gebruik actie kan worden ondernomen

Dat de peuters die ervoor in aanmerking komen daadwerkelijk meer uren naar de voorschoolse educatie zullen gaan, is niet gegarandeerd. Gemeenten hebben weliswaar een aanbodplicht voor voorschoolse educatie, maar ouders zijn niet verplicht er gebruik van te maken. Ouders kunnen bijvoorbeeld 16 uur per week te duur vinden, of vinden dat de extra uren lastig in te passen zijn in hun dagelijks leven. De gemeenten waarmee wij hebben gesproken verschillen van mening over de vraag of dit in de praktijk een probleem zal zijn. Een deel van de gemeenten heeft maatregelen getroffen om niet-gebruik te voorkomen, bijvoorbeeld door de eigen bijdrage van ouders voor de extra uren te vergoeden.

Stimuleer gemeenten om tijdig te beginnen met de voorbereidingen voor de inzet van hbo-geschoold personeel

Om aan de aankomende kwaliteitsnorm te voldoen, is hbo-geschoold personeel nodig. Door krapte op de arbeidsmarkt is gekwalificeerd personeel niet zonder meer op tijd beschikbaar. Aanbieders van voorschoolse educatie hebben moeite voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Gemeenten kunnen aanbieders gunstige voorwaarden bieden

om zittend personeel verder op te leiden. Een opleiding volgen kost wel tijd. Het is daarom wenselijk dat gemeenten in regio's waar mogelijk onvoldoende personeel beschikbaar is, nu al nagaan of het nodig is om hierover afspraken te maken of maatregelen te nemen. Uit ons onderzoek blijkt echter dat gemeenten nog druk bezig zijn met de implementatie van de urennorm. Daardoor krijgt de kwaliteitsnorm vooralsnog minder aandacht. Via het ondersteuningstraject kan de minister gemeenten hierop attenderen en ze voorzien van informatie en tips.

Zorg dat er een antwoord komt op de vraag tegen welke kosten gemeenten de voorschoolse educatie versterken

Vaststellen wat gemeenten uitgeven om het beleid voor de versterking van de voorschoolse educatie uit te voeren, en of de beschikbaar gestelde € 170 miljoen per jaar daarvoor voldoende is, is om twee redenen niet eenvoudig:

1. Veel gemeenten krijgen te maken met een grote verandering van hun rijksbijdrage (zie 5.1.3). Dit is voor hen aanleiding om het beleid voor onderwijsachterstanden op meer punten te herzien dan alleen de invoering van urennorm en de hbo-norm in de voorschoolse educatie.
2. De feitelijke kosten van het beleid voor voorschoolse educatie zijn niet een-op-een af te leiden uit de jaarlijkse verantwoording die gemeenten afleggen over de besteding van de GOAB-middelen die ze hebben ontvangen. Gemeenten kunnen namelijk ook eigen middelen of reserves inzetten voor dit beleid.

De minister heeft doelen gesteld voor de versterking van de voorschoolse educatie en hier structureel een bedrag van € 170 miljoen voor beschikbaar gesteld. Hij kan dit beleid niet goed evalueren, en dus ook niet op goede gronden bijstellen, wanneer hij niet weet wat de feitelijke kosten zijn die gemeenten maken voor de uitvoering van dit beleid. Het is daarom van belang dat de minister deze kosten zo goed mogelijk in beeld krijgt.

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 2019* van het Ministerie van OCW is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie. Daarbij constateren we enkele aandachtspunten.

Aandachtspunten bij de totstandkoming beleidsinformatie

Ons beeld bij de totstandkoming van de niet-financiële informatie in het jaarverslag is nagenoeg ongewijzigd ten opzichte van 2018. Het bijbehorende proces kan beter worden geborgd. De niet-financiële informatie betreft vooral doeltreffendheids- en doelmatigheidsinformatie in de vorm van bijvoorbeeld prestatie-indicatoren en kengetallen. Een voorbeeld van zo'n kengetal is het aandeel leerlingen dat drie of meer maanden thuis zit zonder passend onderwijsaanbod. De herleidbaarheid en het vastleggen van de in het jaarverslag vermelde bronnen blijft voor verbetering vatbaar. Ook blijft de procedure rond de totstandkoming van de niet-financiële informatie bij de beleidsdirecties kwetsbaar. We bevelen aan om dit beter te borgen, bijvoorbeeld door middel van het opstellen van procesbeschrijvingen.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van OCW heeft op 30 april 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van OCW

De minister van OCW schrijft:

“Ondanks de bijzondere omstandigheden waarin we momenteel werken, is het een compliment waard dat u allen in deze bijzondere tijd ook dit jaar weer een verantwoordingsonderzoek hebt opgesteld. Ik heb met belangstelling kennis genomen van uw conceptrapportage Verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Hierbij ontvangt u mijn reactie, mede namens de minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

Ik ben verheugd met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de minister voor BVOM goed op weg is met zijn aandeel in de versterking van de voorschoolse educatie. Het is ook goed om te zien dat onze inspanningen hebben geleid tot het oplossen van de onvolkomenheden bij inkoopbeheer en voorschottenbeheer en het aandachtspunt lerarenbeurs. Helaas hebben we de onvolkomenheden autorisatiebeheer en informatiebeveiliging niet kunnen oplossen en is er een onvolkomenheid ten aanzien van het begrotingsbeheer op de verplichtingen ontstaan. Ik zal hieronder op de verschillende onvolkomenheden ingaan.

Autorisatiebeheer

Op het gebied van autorisatiebeheer hebben afgelopen jaar verschillende verbeteracties plaats gevonden, waarbij er onder andere controles op autorisaties zijn geweest en rechten van medewerkers zijn aangepast. Dit is een belangrijke stap in de goede richting, maar we zijn ons bewust dat het autorisatiebeheer ook in 2020 nog een belangrijk aandachtspunt is. Het is goed te zien dat de verbeteracties die we in 2019 hebben uitgevoerd, door de Algemene Rekenkamer worden onderkend.

Informatiebeveiliging

Ondanks dat we het afgelopen jaar veel inspanningen hebben gepleegd op informatiebeveiliging en de ingezette koers uit 2018 verder hebben uitgewerkt, heeft dat helaas niet kunnen leiden tot het oplossen van de onvolkomenheid. Ik onderken het belang van informatiebeveiliging voor de Rijksoverheid en specifiek OCW en we gaan ook in 2020 verder met de uitwerking en verankering van de visie op de informatiebeveiliging en gaan hierbij ook gebruik maken van de interdepartementale ervaringen.

Begrotingsbeheer op verplichtingen

Het belang van het tijdig en volledig informeren van de Kamer onderschrijf ik volledig. Op de OCW-begroting zijn echter begrotingsonrechtmatigheden geconstateerd, omdat enkele verplichtingen in het verkeerde jaar zijn geboekt en enkele verplichtingenmutaties onterecht en abusievelijk niet tijdig aan de Kamer zijn gemeld. Er zal daarom meer nadruk komen op het versterken van de kennis over het verplichtingenbeheer en in de tweede helft van het jaar zal vaker een aansluiting worden gemaakt tussen de begroting en de financiële administratie, zodat de kans op verrassingen wordt beperkt.

Daarnaast constateert de Algemene Rekenkamer twee aandachtspunten, te weten staatssteun en de aanbestedingsregels in de controleprotocollen.

Staatssteun

Afgelopen jaar is een specifiek programma opgesteld om geldstromen die mogelijk zouden kunnen leiden tot ongeoorloofde staatssteun expliciet te maken. Dit heeft mede geleid tot een check op ongeoorloofde staatssteun bij alle substantiële subsidiestromen, dat onderdeel is geworden van de standaard procedure bij subsidieverleningen. We hebben afgelopen jaar hier grote stappen gezet, die steeds verder in de standaard procedures verwerkt worden. Ook voor komend jaar is het voorkomen van staatssteun een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering, waarbij ik wel meegeef dat we met de huidige Corona-situatie maximaal gebruik proberen te maken van de versoepelde regelgeving van de EU om problemen in de maatschappij zoveel mogelijk te voorkomen.

Controleprotocollen

De Algemene Rekenkamer constateert dat de aanbestedingsregels in de (onderwijs-) controleprotocollen, die de accountants hanteren bij het controleren van de jaarrekeningen, voor bepaalde aanbestedingen niet goed zijn opgenomen. Op verzoek van de accountants zijn deze aanbestedingsregels een aantal jaren geleden aangepast. Ik zal dit punt onder de aandacht van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) brengen.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Ondanks de ingewikkelde omstandigheden waaronder we nu werken, heeft de minister, mede namens de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, tijdig gereageerd op onze bevindingen. Hiervoor onze dank.

In haar reactie gaat de minister in op de door ons geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten. Zij erkent dat zaken, ondanks de gemaakte vorderingen, nog niet helemaal op orde zijn en geeft aan zich ervan bewust te zijn dat het autorisatiebeheer bij DUO en

informatiebeveiliging nog belangrijke aandachtspunten zijn. Wij benadrukken nogmaals dat het van belang is dat de minister deze onderwerpen voortvarend ter hand neemt, het zijn immers onvolkomenheden die al meerdere jaren spelen.

De minister geeft aan dat op verzoek van accountants de controle op de aanbestedingsregels een aantal jaren geleden is aangepast in de controleprotocollen en geeft aan dit punt onder de aandacht te brengen van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Wij merken op dat het de minister is die de controleprotocollen vaststelt en daarmee richting geeft aan de controle op de rechtmatige besteding van de publieke middelen.

Voor wat betreft de voortgang van de versterking van de voorschoolse educatie gaan we ervanuit dat de minister voor BVOM onze aanbevelingen ter hand neemt zodat de versterking daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De minister heeft immers doelen gesteld voor de versterking van de voorschoolse educatie en hier structureel een bedrag van € 170 miljoen voor beschikbaar gesteld. Hij kan dit beleid niet goed evalueren, en dus ook niet op goede gronden bijstellen, wanneer hij niet weet of zijn doelen behaald worden, en wat de feitelijke kosten zijn die gemeenten maken voor de uitvoering van dit beleid.

Bijlage 1

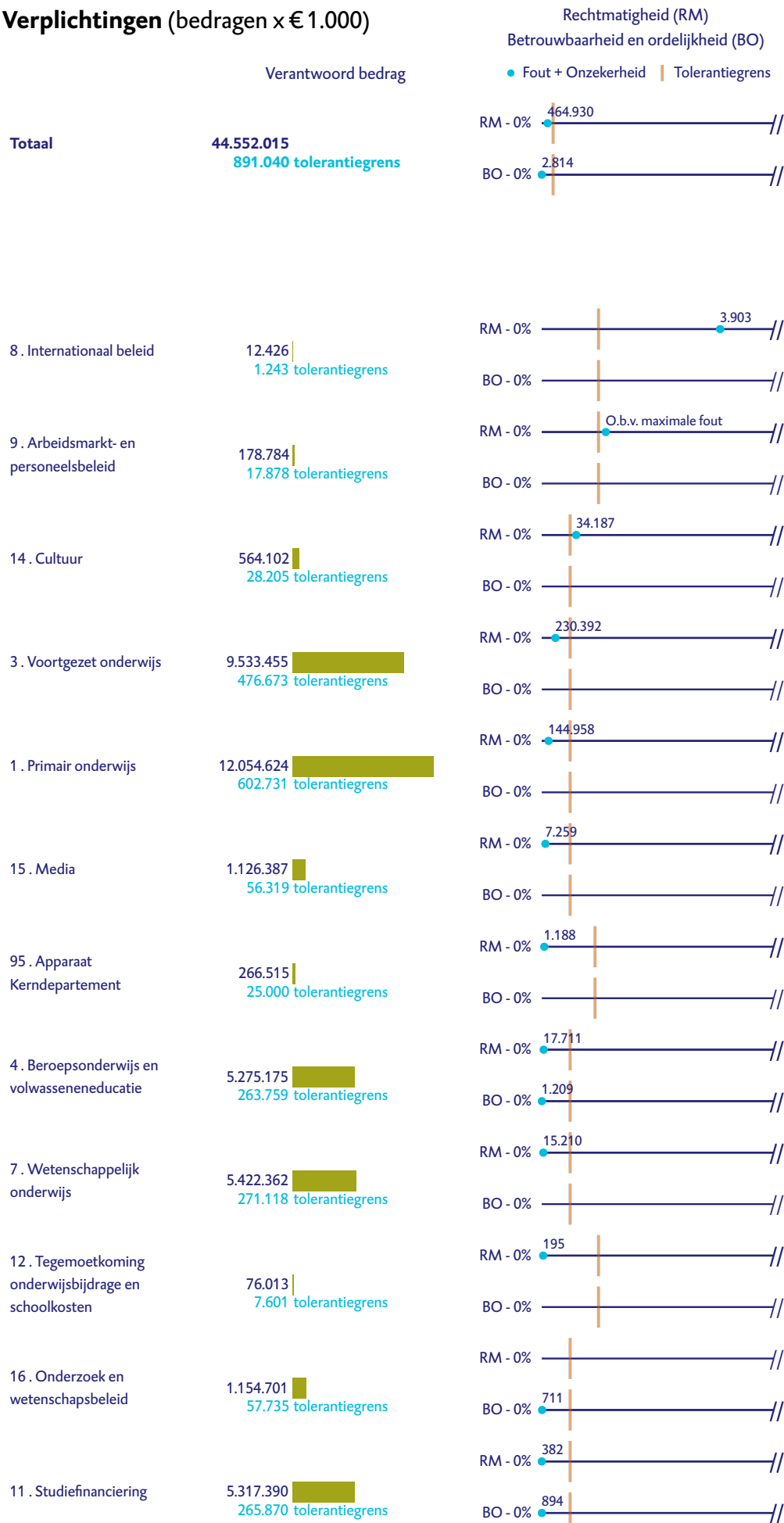
Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2019

In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van het Ministerie van OCW. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

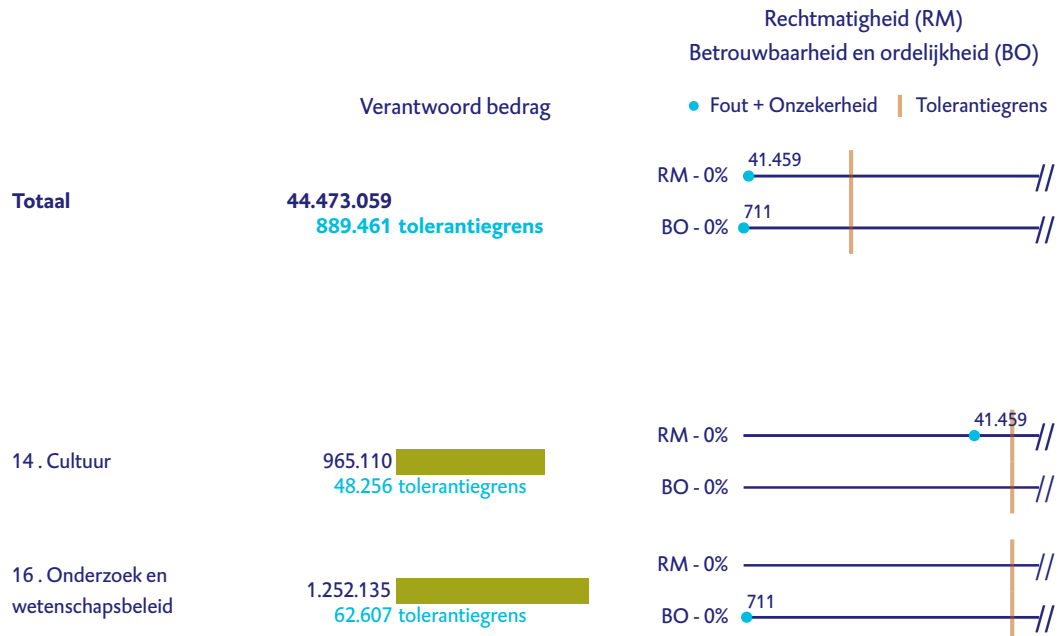
- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) door middel van een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaar en ordelijk*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook 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, zoals 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 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, 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 2016 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'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

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 onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. 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.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR:2012, BIR2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit vier onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: governance, organisatie, risk management en incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. 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 over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

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

Methodologische verantwoording onderzoek Informatiebeveiliging

In 2018 en de voorgaande jaren heeft de Algemene Rekenkamer verschillende ministeries getoetst aan de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst 2012 (BIR:2012). De BIR2017 is in januari 2019 in werking getreden. Over het jaar 2019 hebben we overeenkomsten geïdentificeerd tussen de BIR:2012, BIR2017 en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) die 1 januari 2020 van kracht is. Dit om stabiliteit te creëren in het normenkader over de jaren heen. Net als in het verantwoordingsonderzoek (VO) over 2018 hebben wij in 2019 een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden, met de daarbij behorende normen zoals hiervoor beschreven. Deze zijn geformuleerd in de vorm van beheersmaatregelen.

Het normenkader voor dit onderzoek is opgebouwd uit de 4 onderdelen die we ook in het VO 2018 hanteerden:

- governance;
- organisatie;
- risk management;
- incident management.

Het onderzoek richt daarmee zich op het fundament van de informatiebeveiliging en is enerzijds gericht op de governance en opzet van informatiebeveiliging en anderzijds op de werking van incident- en risicomanagement.

Per onderzochte organisatie hebben wij de effectiviteit van de beheersmaatregelen beoordeeld. De effectiviteit van de beheersmaatregelen geeft een indicatie ten aanzien van de beheersing van het risico op het gebied van informatiebeveiliging. Vervolgens hebben wij een risico-impact analyse uitgevoerd om de zwaarte van de bevinding te bepalen. De zwaarte hangt onder andere af van de context van het departement en of aanvullende beheersmaatregelen door het ministerie zijn getroffen. Tenslotte geven we een oordeel over de beheersing van de risico's binnen het ministerie.

Aanpak beleidskasus Versterking voorschoolse educatie

Doelstelling van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om na te gaan of de beoogde resultaten van de beleidsintensivering ‘versterking van de voorschoolse educatie’ worden gerealiseerd, welke informatie de minister verzamelt over voortgang en effectiviteit ervan, en welke informatie de Tweede Kamer hierover heeft ontvangen.

Aanpak

Het onderzoek valt uiteen in 2 delen:

1. onderzoek naar het beleid van de minister en de informatievoorziening hierover;
2. onderzoek naar de uitvoering van het beleid door de gemeenten.

Ad 1: onderzoek naar het beleid van de minister en de informatievoorziening hierover

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van documentanalyse en het voeren van gesprekken:

- 2 gesprekken met ambtenaren van de beleidsdirectie Primair Onderwijs van het Ministerie van OCW;
- een gesprek met de onderzoekers die in opdracht van het ministerie van OCW het implementatie- en bestedingsonderzoek uitvoeren;
- een gesprek met een medewerker van de VNG.

Ad 2: onderzoek naar de uitvoering van het beleid door de gemeenten

Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd door:

- eigen onderzoek bij de gemeenten (zie hierna);
- het voeren van gesprekken:
 - met een medewerker van de VNG;
 - met medewerkers van gemeenten tijdens een reguliere vergadering van de VVE-klankbordgroep van de VNG;
 - met een medewerker van het GOAB-ondersteuningstraject.
- gebruikmaking van de voorlopige uitkomsten van de eerste meting van het implementatieonderzoek dat eind 2019 in opdracht van OCW is uitgevoerd door de onderzoeksbureaus Sardes en Cebeon. Dit onderzoek had tot doel om na te gaan wat de stand van zaken is van de implementatie van de 960-urennorm. Het onderzoek is uitgevoerd door een online-vragenlijst te verspreiden onder beleidsambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, bij alle Nederlandse gemeenten. De vragenlijst is ingevuld door 265 van de 355 gemeenten en is representatief.

De uitkomsten van dit onderzoek hebben we overgenomen voor zover relevant voor de beantwoording van onze onderzoeksvragen;

- analyse van openbare CBS-gegevens over risico's op onderwijsachterstanden per gemeente.

Eigen onderzoek bij gemeenten

De Algemene Rekenkamer heeft zelf gesproken met beleidsmedewerkers van 5 gemeenten die verschillen in omvang, stedelijkheid en de ernst van de achterstandenproblematiek. Het doel van de gesprekken was om een kwalitatief inzicht te verkrijgen in de wijze van uitvoering van de nieuwe normen door gemeenten, en om door te kunnen vragen op de bestaande knelpunten in verschillende typen gemeenten. Het is geen representatieve steekproef, en wij doen daarom geen uitspraken over het aantal gemeenten waarin de gehoorde knelpunten spelen.

We hebben gemeenten geselecteerd aan de hand van profielen. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van openbare CBS-gegevens over gemeentegrootte, mate van stedelijkheid en de gemeentelijke onderwijsachterstandsscores.

Tabel 4: *Profielen gebruikt bij de selectie van gemeenten*

Profiel	G37	Stedelijk	Achterstand
Profiel 1	Ja	Ja	Hoog
Profiel 2	Ja	Ja	Laag
Profiel 3	Ja	Nee	Hoog
Profiel 4	Ja	Nee	Laag
Profiel 5	Nee	Ja	Hoog
Profiel 6	Nee	Ja	Laag
Profiel 7	Nee	Nee	Hoog
Profiel 8	Nee	Nee	Laag

Bron: openbare CBS-gegevens, bewerkt door Algemene Rekenkamer.

Legenda:

- *G37: behoort tot grootste 37 gemeenten (ja) of niet (nee)*
- *Stedelijk: 'zeer sterk stedelijk' of 'sterk stedelijk' (ja) of niet (nee)*
- *Achterstand: gemeente behoort tot de helft van de gemeenten met de hoogste gemiddelde achterstandsscores per kind (hoog) of niet (laag)*

We hebben ervoor gekozen om alleen gemeenten uit profielen 1, 5, 7 en 8 te bezoeken. G37-gemeenten zijn met slechts een zeer incidentele uitzondering allemaal stedelijke gemeenten met een relatief hoge achterstandsproblematiek, dus profielen 2, 3 en 4 zijn vrijwel leeg en daarom minder relevant. Wij gaan ervan uit dat gemeenten in profiel 6 een relatief makkelijke implementatie hebben omdat ze gecentraliseerd (stedelijk) zijn en met lage onderwijsachterstanden te maken hebben, en daarom hebben we ook geen gemeenten met dit profiel bezocht.

Contactgegevens zijn verstrekt door de onderzoekers van het implementatieonderzoek en een medewerker van de VNG, nadat ze hiervoor toestemming hadden gekregen van de betrokken beleidsmedewerkers van de geselecteerde gemeenten. Om de kans op positieve respons te verhogen hebben we per gekozen profiel 3 gemeenten benaderd.

Uiteindelijk hebben we 2 gemeenten gesproken van profiel 1, en een gemeente voor elk van de profielen 5, 7 en 8. De gemeenten lagen verspreid over 3 verschillende provincies. De keuze voor de individuele gemeenten binnen de geselecteerde profielen was willekeurig. Echter, medewerking was op vrijwillige basis en meerdere initieel gekozen gemeenten wilden niet meewerken aan het onderzoek. Er is dus sprake van een zekere mate van zelfselectie, waardoor het bijvoorbeeld mogelijk is dat wij voornamelijk gemeenten gesproken hebben die al relatief vergevorderd waren in de implementatie van de nieuwe normen. Aangezien ons onderzoek bij gemeenten geen aanspraak maakt op representativiteit is dit geen onoverkomelijk bezwaar.

Bijlage 5

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

OCW (2019a). Brief “*Convenant extra geld voor werkdrukverlichting en tekorten onderwijspersoneel in het funderend onderwijs 2020-2021*”. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 293, nr. 488.

OCW (2019b). *Nota van Toelichting bij Besluit van 20 september tot wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met de verhoging van het minimaal aantal uren aanbod voorschoolse educatie en de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker*. Staatsblad 2019, nr. 315. Den Haag: Sdu.

Eindnoten

1. Voorschrift informatiebeveiliging Rijk:2007.
2. In deze zin is ‘maandelijks’ vervangen door ‘periodiek’. De tekst is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van OCW voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De concepttekst luidde:
 - Ook is de aanbestedingskalender verbeterd en zijn risicovolle aanbestedingstrajecten beter gedefinieerd. Zo wordt de aanbestedingskalender *maandelijks* geactualiseerd. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen vallen hier niet onder.
3. Profiel departementale CIO-organisatie; dit is een in 2017 vastgestelde set van eisen aan de departementale CIO-organisatie
4. Het door de coalitiepartners opgestelde regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (10 oktober 2017).
5. OCW (2019b).
6. De categorieën “zeer klein”, “klein”, “groot” en “zeer groot” zijn gebaseerd op een gelijke vierdeling in het bereik van de onderwijsachterstandsrisico’s.
7. Sardes/Cebeon (2019). Conceptrapport “*Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid: Meting 1: voortgang, vormgeving en effecten van de invoering van 960 uur voorschoolse educatie*” versie 28-11-2019. Utrecht: eigen beheer.

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 2020