Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën



Interim-auditrapport **2026**

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap [VIII]



Colofon

Titel
Interim-auditrapport 2026
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Datum
16 oktober 2026

Kenmerk
2026-0000378725

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
adrcommunicatie@minfin.nl
www.auditdienstrijk.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

Inleiding 5

1. Voortgang bevindingen 6

1.1 Stappen gezet om rechtmatigheid bekostiging nieuwkomers te borgen 8

1.2 Wegnemen onzekerheden bij toelaatbaarheids-verklaringen vergt langetermijnoplossingen 10

1.3 Verbetering in opzet subsidiebeheer, aanscherping nog nodig 12

1.4 De implementatie van een Information Security Management System bij DUO blijft achter 14

1.5 Risico's financieel systeem door ontoereikende interne beheersing op hogerechtenaccounts 16

2. Overige onderwerpen 18

2.1 Aandachtspunten in het beheer 20

2.2 Ontwikkelingen die invloed hebben op het beheer 36

Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport 38

Ondertekening 39

Samenvatting - OCW heeft stappen gezet, bevindingen nog niet opgelost

In 2026 heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verdere stappen gezet op de bevindingen die wij over 2025 rapporteerden.

Meer tijd nodig voor oplossen enkele bevindingen
In dit auditrapport OCW 2025 benoemen we 5 bevindingen; 3 voor het M&O-beleid en 2 IT-bevindingen bij DUO. De M&O-bevindingen en het IT-beheer hebben de continue aandacht van OCW en DUO. Bijvoorbeeld: bij de bekostiging van nieuwkomers en voor de beheersing van de hogerechten-accounts in het financieel systeem zijn stappen gezet om onzekerheden en risico's weg te nemen. Voor de nieuwkomers gaan wij nog na wat de impact van de stappen is. De andere bevindingen oplossen kost meer tijd, omdat er hiervoor bijvoorbeeld wijzigingen nodig zijn in de wet- en regelgeving (toelaatbaarheidsverklaringen) of omdat het gaat om complexe, IT-gerelateerde ontwerptrajecten (IT-beheer DUO).

Adequaat financieel beheer
Begin juni 2026 heeft de minister van Financiën het transitieplan controlebestel naar beide Kamers gezonden. Met ingang van 2028 rust de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheidsmonitoring en -verantwoording volledig bij de ministeries. Momenteel wordt deze taak deels door de ADR uitgevoerd. In de nieuwe situatie dienen de ministeries deze taak zelfstandig uit te voeren en verder te ontwikkelen.

'Verder in control komen' is daarom een belangrijk aandachtspunt voor een adequaat financieel beheer bij OCW. Dat kan door beter inzicht te krijgen in de belangrijkste financiële instrumenten, processen, risico's, beheersmaatregelen en de monitoring hierop.

Wanneer het financieel beheer blijvend op orde is, kan OCW ook bepalen in hoeverre en voor welke processen het management wil steunen op de interne beheersingsmaatregelen. Dat kan vervolgens bijdragen aan een efficiënte accountantscontrole.

Ook heeft het management dan de mogelijkheid om een bewuste keuze te maken: het risico accepteren of niet, en dit vervolgens vastleggen in de verschillende financiële processen.

Door middel van de verdere uitwerking en inbedding van de strategische, operationele en frauderisico-analyses zorgt OCW dat de kwaliteit van het risicomanagement en de bijbehorende interne beheersing verder worden verbeterd.

Early warning voor datafixes DUO
Wij vragen expliciet aandacht (een *early warning*) voor het proces voor datafixes in het IT-beheer bij DUO. Datafixes zijn rechtstreekse mutaties op de database. Ze vormen een inherent hoog risico, maar moeten soms wel uitgevoerd worden omdat een applicatie niet voorziet in de gewenste functionaliteit. Het proces voor datafixes van het DB2-platform is niet effectief en niet goed controleerbaar. Het risico van het niet kunnen controleren van datafixes is dat fouten of ongeautoriseerde aanpassingen in de gegevens mogelijk onopgemerkt blijven. Dit kan leiden tot onjuiste betalingen, financieel verlies of onbetrouwbare verslaglegging. Als 2026 verder geen verbetering laat zien, dan schalen we dit aandachtspunt in ons auditrapport over 2026 op naar een separate IT-bevinding (zie verder paragraaf 2.1.1).

Inleiding

In dit interim-auditrapport beschrijven wij de stand van zaken van de bevindingen bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit rapport baseren wij op onze werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole over de eerste 6 maanden van 2026. Ook signaleren we ontwikkelingen en risico's waar we uw aandacht voor vragen. Deze rapportage heeft het karakter van een *early warning*. Zodat u nog in 2026 maatregelen kunt treffen.

In ons auditrapport over 2025 rapporteerden we vijf bevindingen over het financieel en IT-beheer. In hoofdstuk 1 geven wij een actueel beeld van deze bevindingen.

In hoofdstuk 2 vermelden wij de belangrijkste ontwikkelingen en aandachtspunten die kunnen leiden tot nieuwe beheerbevindingen vanuit de jaarrekeningcontrole. Ook gaan we in op overige onderwerpen die van belang zijn voor een goede bedrijfsvoering.

Begin 2027 zullen wij onze bevindingen vanuit de jaarrekeningcontrole als geheel evalueren en over de uitkomsten daarvan rapporteren in ons auditrapport 2026, dat in maart 2027 verschijnt.





1. Voortgang bevindingen

1.1 Stappen gezet om rechtmatigheid bekostiging nieuwkomers te borgen 8

1.2 Wegnemen onzekerheden bij toelaatbaarheidsverklaringen vergt lange termijn oplossingen 10

1.3 Verbetering in opzet van het subsidiebeheer zichtbaar, aanscherping nog nodig 12

1.4 De implementatie van een Information Security Management System blijft achter 14

1.5 Risico's financieel systeem door ontoereikende interne beheersing op hoge rechten accounts 16

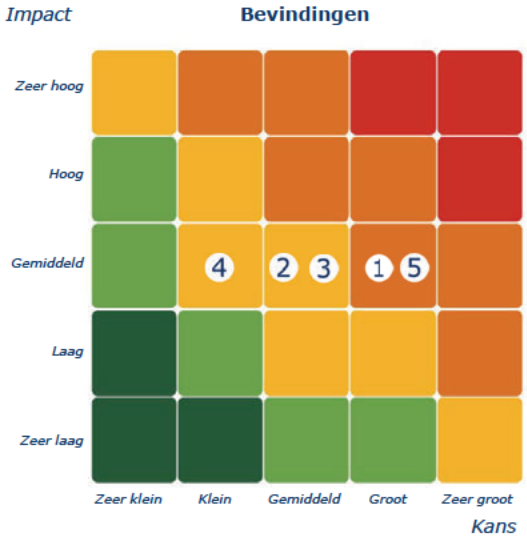
1. Voortgang bevindingen

In ons auditrapport over 2025 hebben wij onderstaande 5 beheerbevindingen vermeld. In dit hoofdstuk beschrijven wij de beheerbevindingen die de uitkomst zijn van de werkzaamheden die wij in het kader van de jaarrekeningcontrole over de eerste 6 maanden van 2026 hebben verricht. In maart 2027 rapporteren wij over de uitkomsten van de afgeronde jaarrekeningcontrole als geheel.

Tabel: Bevindingen in het beheer 2025

	Financieel beheer	Ontstaansjaar	Prioriteit 2024	Prioriteit 2025	Ontwikkeling 1ste helft 2026
1	M&O bij bekostiging nieuwkomers	2022	oranje	oranje	=
2	M&O bij bekostiging toelaatbaarheidsverklaringen	2024	geel	geel	=
3	M&O bij subsidiebeheer risicoanalyse	2021	geel	geel	=
	IT-Beheer	**Ontstaansjaar**	**Prioriteit 2024**	**Prioriteit 2025**	**Ontwikkeling 1ste helft 2026**
4	IT-beheer DUO en PDCA-cyclus	2021	geel	geel	=
5	Beheer financieel systeem DUO	2025	n.v.t.	oranje	↗

● *Nieuw* ⩛ *Opgelost* ↘ *Verslechterd* ↗ *Verbeterd* = *Ongewijzigd*



1.1 Stappen gezet om rechtmatigheid bekostiging nieuwkomers te borgen

Bevinding

Sinds 2022 rapporteren wij over onzekerheden in de rechtmatigheid van de aanvullende nieuwkomersbekostiging in zowel het Primair Onderwijs (PO) als het Voortgezet Onderwijs (VO). De belangrijkste oorzaak van deze onzekerheden is dat er geen verplichting meer is om toereikend bewijs vast te leggen, waarmee het bestaan en de identiteit kunnen worden vastgesteld van leerlingen die zijn ingeschreven met een onderwijsnummer (OWN). Hierdoor kan de rechtmatigheid van de bekostiging voor deze leerlingen niet in alle gevallen voldoende worden aangetoond. Dit geldt voor zowel de regeling in het PO als die in het VO.

OCW heeft de afgelopen jaren verschillende wijzigingen in deze regelingen doorgevoerd. Voor het PO hebben deze wijzigingen geleid tot een minder grote onzekerheid. Het gaat om een verduidelijking van de startdatum voor de bekostiging en de categorisering van de nieuwkomers. OCW heeft aandacht voor deze bevinding. In het PO worden voorbereidingen getroffen met beoogde invoering 2028. De ADR blijft deze ontwikkeling volgen.

Met ingang van 2026 heeft OCW een aanpassing in de regeling nieuwkomers VO doorgevoerd. Dit gaat ook om de startdatum voor de bekostiging nieuwkomers, plus de invoering van een bewijslast en accountantscontrole hierop. Hierdoor is er een toevoeging in het Onderwijsaccountantsprotocol, die een controle voorschrijft op de bekostiging nieuwkomers.

In controlejaar 2026 zullen wij nog nader beoordelen wat de effecten zijn van de wijzigingen op het eerder onderkende M&O-risico, en in hoeverre deze bijdragen aan het verminderen van de onzekerheid.

1.1 Stappen gezet om rechtmatigheid bekostiging nieuwkomers te borgen

Risico	**Misbruik en oneigenlijk gebruik van OCW-middelen** **Kans** Volgens onze inschatting blijft de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik groot. Voor het PO is de situatie ten opzichte van vorig jaar ongewijzigd. Voor het VO moet de ADR nog nader onderzoeken welk effect de doorgevoerde wijzigingen hebben op het risico. Voor het PO geldt dat de bewijslast voor bekostiging bij leerlingen die zijn ingeschreven met een onderwijsnummer (OWN) nog steeds ontoereikend is. Hierdoor kunnen het bestaan en de identiteit van deze leerlingen, en daarmee de rechtmatigheid van de bijbehorende bekostiging, niet in alle gevallen voldoende worden aangetoond. Voor het VO doen we nog nader onderzoek. **Impact** Gemiddeld, het financieel belang van de bevinding uit 2025 is bij het PO € 42 miljoen en bij het VO € 116 miljoen. De verwachting is dat dit voor 2026 nagenoeg gelijk blijft voor het PO. De impact voor het VO is mogelijk lager.
Handelingsperspectief	• Wijzig wet- en regelgeving zodat de schoolbesturen voortaan de bewijsstukken voor het PO weer bewaren. • Voor de Inspectie van het Onderwijs bij PO-instellingen: controleer het bestaan van ingeschreven leerlingen.

1.2 Wegnemen onzekerheden bij toelaatbaarheidsverklaringen vergt langetermijnoplossingen

Bevinding

In 2024 constateerden we dat de controle op ondersteuningscategorieën van de toelaatbaarheidsverklaringen (TLV) ontbreekt. Voor het bekostigen van onderwijsinstellingen die speciaal onderwijs bieden, is een geldige TLV per leerling nodig. In de TLV, afgegeven door het samenwerkingsverband passend onderwijs (SWV) na beoordeling van de leerling, wordt de ondersteuningscategorie per leerling bepaald. Aan deze categorieën zijn tarieven voor bekostiging gekoppeld die jaarlijks worden vastgesteld via een ministeriële regeling. Uit ons onderzoek blijkt dat OCW de TLV en de daaraan gekoppelde ondersteuningscategorie niet inhoudelijk controleert. Dit kan betekenen dat er ten onrechte zwaardere ondersteuningscategorieën worden gebruikt dan die nodig zijn voor de ondersteuning van de leerling. En dat kan weer leiden tot een hogere bekostiging dan nodig is, en een onterechte verdeling van de bekostiging. Zo ontstaat een onzekerheid over de rechtmatigheid.

OCW heeft aandacht voor deze bevinding en is van plan de betreffende regelgeving aan te passen. Wij blijven deze ontwikkeling volgen en beoordelen in hoeverre de voorgenomen wijziging het onderkende risico verkleint. Aangezien OCW de geplande wijziging nog niet heeft ingevoerd, is er geen effect op de bekostiging over kalenderjaar 2026. Daarmee blijft het risicobeeld voor 2026 ongewijzigd.

1.2 Wegnemen onzekerheden bij toelaatbaarheidsverklaringen vergt langetermijnoplossingen

Risico	Misbruik en oneigenlijk gebruik van OCW-middelen. **Kans** Gemiddeld, de bekostiging is afhankelijk van de aangemerkte ondersteuningscategorie in de TLV. De zwaardere ondersteuningscategorieën 2/midden en 3/hoog komen regelmatig voor. **Impact** De impact schatten wij in als gemiddeld, vanwege de afhankelijkheid van de toegekende ondersteuningscategorie (categorie 2/midden of 3/hoog) en het aantal leerlingen op wie deze bekostiging van toepassing is. Het financiële belang van de bevinding was in 2025 ongeveer € 248 miljoen. De verwachting is dat het financiële belang in 2026 van een vergelijkbare omvang zal zijn.
Handelingsperspectief	• Voor het SWV: koppel de TLV bij de registratie; zodat OCW een aansluiting kan maken tussen de afgegeven TLV en de geregistreerde TLV. • Voer de inhoudelijke controle van de TLV en de daaraan gekoppelde ondersteuningscategorie uit vóór bekostiging. • Bekostig het gehele budget in één regeling aan de samenwerkingsverbanden.

1.3 Verbetering in opzet van het subsidiebeheer zichtbaar, aanscherping nog nodig

Bevinding

Het risicoanalysemodel is in 2022 verplicht ingevoerd voor subsidieregelingen en het wordt sindsdien periodiek geëvalueerd en waar nodig aangepast. De risicoanalyses en het controlebeleid worden vastgelegd in een standaardformat. Dit format is eind 2025 aangepast en is verplicht vanaf 2026. Het nieuwe format voor de risicoanalyses dwingt een betere beschrijving af van de kans en impact van een gebeurtenis. Wij merken op dat de beleidsdirecties het standaardformat in het eerste halfjaar van 2026, bij de door ons gecontroleerde subsidies, niet gebruikt hebben. Het oude format wordt nog steeds gebruikt voor wijzigingsregelingen gepubliceerd in 2026. Indien het oude format wordt gebruikt, worden de restrisico's alsnog separaat in een nota onderbouwd. Deze nota's zullen wij nog beoordelen. De (onderbouwingen van de) risicoprofielen voor de subsidieregeling zijn niet altijd aanwezig.

Bij de individuele subsidies (projectsubsidies en instellingssubsidies) wordt nog steeds geen standaardmodel voor risicoanalyse toegepast. OCW heeft aandacht voor dit punt en heeft het streven om per 1 oktober aan de slag te gaan met het format risicoanalyses individuele subsidies. Wij blijven deze ontwikkeling volgen en beoordelen.

Om het controlebeleid te bepalen, moeten de risicoprofielen van zowel de subsidieregeling als de subsidieontvanger in samenhang worden bezien. Omdat de (onderbouwingen van de) risicoprofielen voor de subsidieregeling niet altijd aanwezig zijn, kan moeilijk vastgesteld worden dat passend is ingespeeld op de gesignaleerde M&O-risico's.

Verder merken wij op dat het controleprotocol bij de subsidieregeling Maatschappelijke Diensttijd (MDT), dat de externe accountant dient te gebruiken, niet gereed was bij publicatie van de subsidieregeling, en ook niet tijdens de aanvraagperiode. De belangrijkste reden voor de vertraging is de afstemming met NBA/COPRO, waarbij OCW aangeeft dat zorgvuldigheid zwaarder telt dan snelheid.

1.3 Verbetering in opzet van het subsidiebeheer zichtbaar, aanscherping nog nodig

Risico	Een adequate risicoanalyse leidt tot een goede inschatting van de M&O-risico's en een daarop afgestemd, toereikend controlebeleid. Als de risicoanalyse en het controlebeleid beide niet goed en tijdig zijn uitgewerkt, kan dit leiden tot onzekerheden over de rechtmatigheid van subsidies. **Kans** Gemiddeld; de kans dat een onzekerheid over de rechtmatigheid door een niet adequaat risicoanalysemodel zich voordoet, is aanwezig. **Impact** Gemiddeld; OCW verstrekt aanzienlijke bedragen aan subsidies.
Handelingsperspectief	• Zet de verbetering door. Bewaak het toepassen van het model, blijf het model evalueren en tref tijdig maatregelen. • Zorg voor een goede onderbouwing van de geaccepteerde restrisico's. • Stel het controleprotocol dat de externe accountant gebruikt tijdig op, zodat het gereed is bij de publicatie van de regeling. De subsidieontvanger heeft dan tijdig inzicht in welke punten minimaal gecontroleerd worden en kan hiermee rekening houden bij de inrichting van de administratie.

1.4 De implementatie van een Information Security Management System bij DUO blijft achter

Bevinding

De Baseline Informatiebeveiliging Overheid 2 (BIO2) is sinds maart 2026 verplicht. De BIO2 schrijft voor dat organisaties een effectief Information Security Management System (ISMS) moeten hebben om IT-risico's te beheersen. Een ISMS is een manier om een Plan-Do-Check-Act-Cyclus (PDCA) in te richten voor de IT-beheersing. DUO erkent de noodzaak om te voldoen aan BIO2 en heeft inmiddels de eerste stappen gezet naar een PDCA-gedreven aanpak. Er liep een pilot voor patchmanagement tot halverwege 2026 en DUO zet voorbereidende stappen voor een ISO-27001-certificaat.

Het aantal IT-bevindingen is sinds 2025 licht gestegen (in voorgaande jaren was juist sprake van een daling). De stijging is vooral te zien bij de databases, maar is ook het gevolg van niet-opgeloste bevindingen uit eerdere jaren. De bevindingen hebben betrekking op wijzigingsbeheer, authenticatiebeheer en gebruikersbeheer, waarbij gebruikersbeheer het grootste aandeel heeft. Een ISMS helpt DUO niet alleen om bevindingen te signaleren, maar ook om deze op te lossen. Gelet op de stijging en de langer openstaande bevindingen, benadrukken wij extra het belang van een ISMS.

1.4 De implementatie van een Information Security Management System blijft achter

Risico	DUO beheerst de IT-risico's niet aantoonbaar, waardoor kwetsbaarheden en tekortkomingen mogelijk niet tijdig worden gesignaleerd of gecorrigeerd. **Kans** Klein. Er zijn maatregelen ingevoerd die risico's verminderen, zoals logging en monitoring op kritische processen. De meeste maatwerkapplicaties draaien op het containerplatform; de getoetste beheersingsmaatregelen die DUO hiervoor heeft genomen, zijn effectief. Daarnaast werkt DUO aan verdere simplificatie en modernisering van het IT-landschap waaronder een database-migratie en de migratie van het financiële systeem naar een cloudoplossing bij ODC-Noord. Wij voeren vanwege de bevindingen extra controles uit op IT-risico's die ook impact kunnen hebben op de jaarrekening. Als DUO een effectieve PDCA inricht en de beheersing van de IT-risico's kan aantonen, dan zijn die extra controles niet meer nodig. Hoewel DUO effectieve IT-beheersmaatregelen neemt, is dit niet aantoonbaar en de maatregelen zijn niet verankerd in het systeem. Dit uit zich in het ontbreken van een ISMS. Ook is het niet voldoende aantoonbaar dat de maatregelen consequent worden uitgevoerd. Hierdoor zijn risico's niet volledig uitgesloten. Daarnaast wordt de jaarrekeningcontrole bemoeilijkt doordat wij beperkt kunnen steunen op de IT-beheersing. **Impact** Gemiddeld. De impact is dat de organisatie kwetsbaar blijft voor incidenten en fouten. Dit kan gevolgen hebben voor de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van de data, én daarmee voor de getrouwheid van de jaarrekening.
Handelingsperspectief	• Versnel het traject van invoering en borging van het ISMS. • Leer van andere rijksoverheidsorganisaties hoe zij een ISMS hebben ingericht. • Start met de belangrijkste risico's en IT-systemen en breid later uit. • Betrek verschillende afdelingen vroegtijdig bij de processen. • Streef naar het sneller oplossen van de openstaande bevindingen.

1.5 Risico’s financieel systeem door ontoereikende interne beheersing op hogerechtenaccounts

Bevinding

DUO gebruikt zijn financiële systeem onder andere om de financiële administratie bij te houden en betaalbestanden te maken voor betalingen door de huisbankier. Autorisatiebeheer regelt de toegang tot dit systeem. De belangrijkste uitgangspunten daarbij zijn dat een medewerker alleen die rechten krijgt die bij zijn of haar rol horen en dat hij of zij bij de uitoefening van een taak alleen die rechten krijgt die daarvoor nodig zijn. Met SAP-AL-hoge rechten kunnen medewerkers alles doen in het financiële systeem, zonder digitale sporen na te laten. In ons auditrapport 2024 en in ons interim-auditrapport 2025 hebben we dit gemeld. Begin 2026 hebben we vastgesteld dat deze situatie zich het hele controlejaar 2025 heeft voorgedaan.

Onze bevindingen zijn deels opgelost. Enerzijds hebben we de afgelopen maanden een aantoonbare verbetering in het beheer van het financiële systeem vastgesteld. Zo worden hoge rechten niet langer permanent gebruikt, en is het gebruik ervan beperkt tot één account. Ook is vóór gebruik van die rechten goedkeuring vereist en wordt dit gelogd voor achterafcontrole. Daarnaast worden bevindingen uit interne systeemrapportages opgevolgd. Anderzijds zijn nog niet alle kritische bevindingen rondom het gebruikersbeheer opgelost. We zullen de komende maanden daarom deze kritische bevindingen blijven volgen.

1.5 Risico's financieel systeem door ontoereikende interne beheersing op hogerechtenaccounts

Risico	Ineffectieve informatiebeveiliging en beheersingsmaatregelen maken het financiële systeem van DUO kwetsbaar, onder andere voor fraude. **Kans** Groot. In 2026 is verdere opvolging nodig om te beoordelen of alle beheersmaatregelen van de SAP-omgevingen effectief zijn. **Impact** Gemiddeld. De impact van ineffectief beheer van het financiële systeem blijft zowel voor DUO als voor onze jaarrekeningcontrole aanwezig, gezien het belang van deze systemen voor de verantwoording van de geldstromen studiefinanciering en onderwijsbekostiging.
Handelingsperspectief	• We zien dat OCW positieve stappen zet in de voorbereiding van DUO voor de migratie van het huidige financiële systeem naar een cloudoplossing. We adviseren om deze migratie te zien als een kans om de ingezette structurele verbeteringen in het beheer van het financiële systeem duurzaam te benutten. Daarbij gebruikmakend van best practices en ondersteunende tooling in de markt. • Voor de korte termijn adviseren we DUO om de verbeteringen voort te zetten, de bevindingen uit de systeemrapportage te blijven opvolgen en het gebruik van hoge rechten te monitoren.



2. Overige onderwerpen

2.1 Aandachtspunten in het beheer 20

2.2 Ontwikkelingen die invloed hebben op het beheer 30

2. Overige onderwerpen

In dit hoofdstuk beschrijven wij een aantal onderwerpen in het beheer waarvoor we uw aandacht vragen. In de toekomst kunnen deze leiden tot een nieuwe bevinding. Daarnaast bevat dit hoofdstuk ontwikkelingen die invloed hebben op de beheersing van uw organisatie. Deze kunnen indirect gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking voor de jaarrekening.

Deze aandachtspunten en ontwikkelingen in het beheer van OCW over het jaar 2026 zijn door ons zo veel mogelijk in volgorde van belangrijkheid opgenomen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: in paragraaf 2.1 beschrijven wij de aandachtspunten in het beheer bij het ministerie van OCW. Vervolgens beschrijven wij in paragraaf 2.2 een aantal ontwikkelingen die invloed hebben op het beheer binnen de OCW organisatie.



2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.1 Het rechtstreeks muteren op databases gebeurt onbeheerst en kan niet gecontroleerd worden

Datafixes (rechtstreekse mutaties op de database) vormen inherent een hoog risico, maar moeten soms wel worden gedaan omdat een applicatie niet voorziet in de gewenste functionaliteit. Het proces voor datafixes van het DB2-platform is niet effectief. Zo is niet duidelijk of de populatie volledig is, waardoor het onduidelijk is hoeveel datafixes er plaatsvinden en of deze beheerst zijn doorgevoerd. Ook worden datafixes niet eenduidig geregistreerd, waardoor achteraf niet te achterhalen is welke gegevens zijn aangepast en om welke reden. We constateren verder dat het datafixproces versnipperd is over meerdere teams, waarbij centrale regie en eigenaarschap over het datafixproces ontbreken. Daarbij zien we dat veel gebruikers permanente mutatierechten voor de database hebben.

Het risico van het niet kunnen controleren van datafixes is dat fouten of ongeautoriseerde aanpassingen van de gegevens onopgemerkt kunnen blijven. Dit kan leiden tot onjuiste betalingen, financieel verlies of onbetrouwbare verslaglegging. We hebben dit risico in 2024 en 2025 ook gerapporteerd. Als er in 2026 geen verbetering zichtbaar is, dan schalen we dit aandachtspunt op naar een separate IT-bevinding.

Handelingsperspectief

- Gebruik de migratie naar PostgreSQL om het datafixproces vanaf het begin beheerst in te richten.
- Neem maatregelen die garanderen dat er geen datafixes worden uitgevoerd buiten het reguliere proces om. Dat kan bijvoorbeeld door af te dwingen dat alleen geregistreerde datafixes uitgevoerd kunnen worden op de database.
- Beperk het aantal datafixes tot een minimum.
- Beperk ook het aantal medewerkers die datafixes kunnen doorvoeren.
- Overweeg het tijdelijk verstrekken van hoge rechten om datafixes te kunnen doorvoeren.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.2 Verhoogde foutgevoeligheid bij financiële verantwoording onderwijsvolgerssysteem

Het proces voor de financiële verantwoording van uitgaven, ontvangsten en vorderingen uit het onderwijsvolgerssysteem is complex. De primaire applicaties, waaronder SFS, hebben geen directe interface met de financiële administratie. Hierdoor zijn handmatige exports van gegevens uit de primaire applicaties noodzakelijk. Deze gegevens worden vervolgens aan de hand van statuscodes en formulebladen in Excel geaggregeerd tot verantwoordingsbedragen per werkbudget en grootboekrekening.

Dit proces is arbeidsintensief en heeft een grotere kans op fouten, doordat het sterk afhankelijk is van de kennis, vaardigheden en beschikbaarheid van enkele medewerkers van de afdeling Programmagelden Administratie.

Ter verbetering is DUO 2 initiatieven gestart. Ten eerste een verbetering van de datalevering uit SFS om handmatige bewerkingen te beperken. En ten tweede analyseert DUO het bredere gebruik van financiële gegevens volgens een architectuurbenadering.

In 2026 is het eerste proces van de uitgaven verbeterd. DUO heeft de handmatige handelingen sterk gereduceerd voor de uitgavenstroom, waardoor de kans op fouten kleiner wordt. Op dit moment test DUO de uitkomsten van de nieuwe werkwijze met de medewerkers van de afdeling Programmagelden Administratie. Hierna kan de nieuwe werkwijze voor de uitgaven volledig in gebruik worden genomen.
Met de aanpassingen die DUO heeft doorgevoerd in de datalevering is de verantwoording van uitgaven per werkbudget concreet verbeterd.

De verdere verbeteringen voor ontvangsten en vorderingen vragen nog aandacht. DUO pakt dit op in het tweede initiatief, zodat de foutgevoeligheid in het gehele financiële proces door handmatige handelingen verder wordt verminderd.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.3 Nader inzicht nodig in operationele en frauderisico's en interne beheersing

OCW heeft in 2026 analyses uitgevoerd op het gebied van de strategische, operationele en frauderisico's.

Dit jaar zijn belangrijke stappen gezet op het gebied van fraudebeheersing. De frauderisico's, beheersmaatregelen en acties voor de verschillende organisatieonderdelen zijn verder geïnventariseerd. Voor het bestuursdepartement is een eerste inventarisatie opgesteld en vinden er momenteel met verschillende directies gesprekken plaats om te bepalen waar de grootste risico's liggen, welke beheersmaatregelen daarbij relevant zijn en welke mogelijke acties nodig zijn. In de inventarisaties worden de kans en impact in beeld gebracht. De inventarisatie vindt plaats op procesniveau, bijvoorbeeld voor processen rondom betalingen, inkopen en personeel.

OCW werkt aan het verkrijgen van een integraal inzicht in de frauderisico's, als basis voor het identificeren van de key-risks en het bepalen van de verdere aanpak.

Wat wij momenteel nog missen bij de operationele / financiële en frauderisico's is een structurele aanpak om de gesignaleerde risico's te beheersen en het vaststellen van de werking van bijbehorende beheersmaatregelen.

Om inzicht te krijgen in het beheer van de belangrijkste financiële instrumenten van OCW (zoals bekostiging, studiefinanciering e.d.) zijn de volgende aspecten van belang:
- Processtappen
- Risico's
- Maatregelen (aantoonbaar zichtbaar)
- Monitoring op de maatregelen.

Het gaat hierbij met name om de geïdentificeerde key-risks en de bijbehorende key-controls. Zodra deze geïdentificeerd zijn, zal ook aantoonbaar gemaakt moeten worden of de maatregelen daadwerkelijk werken. Hierbij dient gezegd te worden dat binnen OCW veel maatregelen reeds ingeregeld zijn maar de aantoonbaarheid en het inzicht op totaalniveau veelal beperkt is. Voor de operationele risico's is een eerste analyse uitgevoerd. Een verdere uitwerking van een structurele aanpak van deze risico's ontbreekt op dit moment nog.

Handelingsperspectief

- Zorg voor uitwerking van de belangrijkste processtappen en risico's (key- risks) bij de financiële instrumenten van OCW (incl. IT);
- Formuleer en verkrijg meer inzicht in de effectiviteit van de in praktijk gebrachte (IT) beheersingsmaatregelen gedurende een jaar;
- Neem de geïdentificeerde beheersmaatregelen die nog niet zijn ingevoerd op in de uitvoering.
- Richt een periodieke monitoring in op de zogenaamde key-controls zodat tijdig bijsturing mogelijk is.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.4 Aantoonbaarheid van autorisatiebeheer blijft aandacht verdienen

Afgelopen jaren heeft DUO het autorisatiebeheer grotendeels geautomatiseerd via de invoering van rollengebaseerde toegang (RBAC: Role Based Access Control). De SOLL-positie is vastgelegd in autorisatiematrices en DUO controleert periodiek op afwijkingen. Het aantal accounts met hoge rechten is sterk verminderd.

De volgende punten verdienen nog aandacht:

- Er zijn systemen die niet gekoppeld zijn aan het RBAC-systeem, maar daar is geen compleet overzicht van.
- De autorisatiematrices en de vastlegging van de rollen in de RBAC-tool sluiten niet goed op elkaar aan.
- De periodieke controle op hoge rechten wordt niet altijd volledig uitgevoerd.
- Ineffectief autorisatiebeheer kan leiden tot te ruime of onjuiste verstrekking van rechten, met als mogelijk gevolg ongeautoriseerde toegang tot systemen en data. Dit kan impact hebben op de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van de data.

Handelingsperspectief

- Maak inzichtelijk welke systemen niet gekoppeld zijn aan het RBAC-systeem en toon aan dat deze systemen periodiek gecontroleerd worden op autorisaties.

- Verbeter de aantoonbaarheid van het autorisatiebeheer door de koppelingen tussen de autorisatiematrices, de RBAC-tool, de Active Directory en de gekoppelde systemen te laten zien.

- DUO werkt aan de implementatie van een PAM (Privileged Access Management) waarmee het beheer van hogerechtenaccounts nog verder verbeterd kan worden; versnel daarom de invoering van deze PAM-oplossing.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.5 De voortgang in de structurele verbetering van de IT-beheersing bij DUO verloopt traag

Ontwerptrajecten die de IT-beheersing zouden moeten verbeteren voltrekken zich in een langzaam tempo. Wij zien hier risico's omdat de IT-ontwikkelingen juist razendsnel gaan, waardoor DUO mogelijk de risico's niet ziet, of te laat, of te laat inziet dat beheersmaatregelen niet effectief zijn.

Het gaat om deze trajecten:

- het uitfaseren van BRIN (Basisregistratie Instellingen). Dit is een complex traject; er zijn al meerdere pogingen gedaan om de uitfasering in goede banen te leiden. In 2027 volgen wij dit traject om vast te stellen of DUO kan garanderen dat nieuwe systemen niet ongetest of niet goed werkend in gebruik worden genomen.

- invoeren van het nu nog ontbrekende assetmanagement. DUO-breed is er nog niet overal actueel en volledig inzicht in alle IT-componenten. De invoering van assetmanagement is een fundamentele eerste stap in het beheersen van IT-risico's. Immers, zonder assetmanagement kun je je geen risicoanalyse uitvoeren.

- Privileged Access Management (PAM) is nog niet ingevoerd. Voor DUO, een grote rijksoverheidsorganisatie met een verhoogd risicoprofiel door gevoelige data en kritieke systemen, is PAM essentieel om accounts met hoge rechten te beheersen en het risico op ongeautoriseerde toegang en misbruik te beperken.



2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.6 Naleving Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) aangescherpt

OCW heeft een aantal belangrijke maatregelen genomen om het risico op schijnzelfstandigheid bij ingehuurde zzp-ers te mitigeren. In navolging van de bevindingen uit ons Auditrapport 2025, heeft OCW de zzp-check aangepast. De aanvrager is nu verplicht om bij een aantal vragen een toelichting te geven waarmee het gegeven antwoord moet worden onderbouwd. Daarnaast zijn er instructies en informatie voor leidinggevenden over het werken met zzp'ers.

Tussentijds controleert OCW de huidige populatie ingehuurde zzp-ers. Dat gebeurt op basis van een risicogerichte deelwaarneming, waarbij de duur van de inhuur en het soort functie belangrijke variabelen zijn. OCW voert de deelwaarneming voor het eerst uit, om er ervaring mee op te bouwen en te bepalen hoe de waarneming voortaan uitgevoerd gaat worden. Het IUC voert periodiek risicogerichte controles uit op de volledigheid van inkoopdossiers, waarmee wordt geborgd dat ook de ingevulde zzp-check is opgenomen in het inkoopdossier. Verder voert OCW periodieke controles uit op de registratie van ingehuurde zzp-ers. Het nieuwe inkoopportaal zal de toegankelijkheid van de benodigde documenten en registratie van zzp-ers vereenvoudigen. Het portaal gaat naar verwachting in het eerste kwartaal van 2027 in gebruik.

Hoewel OCW hiermee in opzet passende beheersmaatregelen heeft genomen, worden deze maatregelen in 2026 nog niet bij alle onderdelen van OCW consequent en aantoonbaar afgedwongen en volledig nageleefd. Verplicht gebruik van de aangepaste zzp-check en de onderbouwing van de daarin opgenomen beoordelingen is nog niet aantoonbaar organisatiebreed vastgelegd. Hierdoor bestaat het risico dat inhuur in de praktijk niet in alle gevallen volgens de Wet DBA wordt beoordeeld.

De eerdere bevinding over naleving van de wet DBA uit het auditrapport 2025 is in opzet wel opgevolgd, omdat OCW risicogerichte controles, formulieren en instructies heeft aangepast en ingevoerd. Maar de werking en volledige naleving hiervan zijn in 2026 nog onvoldoende aantoonbaar gewaarborgd. In het vierde kwartaal van 2026 en het eerste kwartaal 2027 besteden we hier extra aandacht aan.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.7 Meer toezicht en acties nodig bij prestatieverklaringen

Uit onze controles in eerdere jaren blijkt dat OCW de beoordeling van facturen aan de hand van de overeenkomst onvoldoende vastlegt in de administratie. Dit geldt ook voor het vaststellen of het gefactureerde is geleverd. Hierdoor is het mogelijk dat facturen onterecht worden betaald doordat niet voldaan is aan de contractvoorwaarden bij de levering, of doordat de goederen of diensten niet of niet volledig zijn geleverd.

Nu blijkt dat de beleidsdirecties de controledocumentatie niet compleet en niet op tijd kunnen aanleveren. OCW-medewerkers zetten zich hiervoor in, maar desondanks vinden wij dat FEZ meer en directer toezicht moet houden op een deugdelijke vastlegging.

Als de prestatielevering niet kan worden aangetoond, betekent dit een risico op onzekerheid over de rechtmatigheid en getrouwheid van de betaling. Komt dit vaker voor, dan kan de rapporteringstolerantie worden overschreden en moet OCW hiervan melding maken in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Handelingsperspectief

- Gebruik de instructie die FEZ heeft opgesteld om de onderbouwing van de prestatieverklaring inzichtelijk en systematisch vast te leggen.
- Zorg dat OCW de naleving van deze procedure kan garanderen, bijvoorbeeld door een maandafsluiting in te voeren, inclusief een oordeel over de deugdelijke prestatieverklaring bij uitgaven. Een andere optie is directer toezicht op de kwaliteit van de vastlegging van de prestatieverklaringen. Pas hierbij ook de uitgangspunten toe van het fiche ‘Prestatieverklaring van het Rijk’ van het ministerie van Financiën.

FEZ heeft voorbereidende stappen gezet om de aanbevelingen op te volgen. Het plan van aanpak is eind 2025 opgesteld en het MT FEZ heeft de voorgestelde aanpak halverwege 2026 besproken en onderschreven. De bestaande werkinstructies zijn beschikbaar en worden ook al toegepast, maar worden nog verder aangescherpt en geconcretiseerd. Daarbij besteedt OCW onder meer aandacht aan de onderbouwing van prijs en hoeveelheid (P × Q). Daarnaast is OCW gestart met gesprekken met directies om de aangescherpte werkwijze in te voeren.

Vervolg

Als vervolgstappen organiseert OCW onder meer gebruikersbijeenkomsten, en voert het een nulmeting uit. Ook periodieke steekproefsgewijze monitoring valt onder de vervolgstappen. OCW verwacht deze acties in te voeren en vast te leggen in de periode augustus tot en met december 2026. Hoewel we vooruitgang zien, zijn deze verbetermaatregelen nog niet volledig ingevoerd en verankerd in de bedrijfsvoering. Wij kunnen tot nu toe nog niet volledig vaststellen of de maatregelen voldoende effect hebben.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.8 Implementatie beheersmaatregelen voor het monitoren van raamovereenkomsten loopt

Uit arresten volgt dat de uitputting van raamovereenkomsten (ROK's) gedurende de looptijd moet worden gemonitord. De gezamenlijke nadere overeenkomsten mogen niet meer bedragen dan de waarde die bij de aanbesteding met de markt gecommuniceerd is. Als de maximale waarde van een raamovereenkomst wordt overschreden met een nadere overeenkomst (verplichting), is de nadere overeenkomst onrechtmatig.

In de controlejaren 2021 en 2022 kwam naar voren dat OCW deze uitputting niet volgt. Het is belangrijk dat OCW voor elke aanbesteding TenderNed gebruikt, zodat er geen raamovereenkomsten ontbreken. In controlejaar 2022 bleek uit werkzaamheden dat het overzicht van de raamovereenkomsten niet volledig was. In controlejaar 2023 heeft IUC-Noord dit proces aanzienlijk verbeterd. Maar de monitoring van de ROK's gebeurt nog steeds handmatig en is daardoor kwetsbaar voor fouten.

Wij benadrukken dat een overschrijding van de contractwaarde zorgt voor onrechtmatigheden en als het gebruik van deze contracten niet wordt gemonitord, zorgt dit voor onzekerheden over de rechtmatigheid.

IUC-Noord heeft inmiddels ons advies over de 80 procent drempel van de maximale waarde van de raamovereenkomst ter harte genomen en ingevoerd als beheersmaatregel.

In het vierde kwartaal 2026 vindt een migratie plaats van CTM naar TenderNed en Proactis (contractenregister). OCW voert hierbij aanvullende beheersmaatregelen in. Dit betekent dat OCW:

- leveranciersdata verrijkt en corrigeert door middel van de KvK-API (bedrijfsinformatie uit het Handelsregister);
- het nog ontbrekende financieel kenmerk voor externe inhuur toevoegt
- controleert of de contracten juist zijn gerubriceerd;
- controleert of het financiële kenmerk juist wordt gebruikt en uniek is, zodat een volledige aansluiting kan worden gemaakt.

Bij het laatste punt merken we op: voor een juiste aansluiting is het belangrijk dat het unieke financiële kenmerk correct wordt opgegeven. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de betreffende dienstonderdelen. IUC-Noord werkt hierbij nauw samen met Onderzoek en Wetenschapsbeleid, Financieel-Economische Zaken en de overige dienstonderdelen.

Met de al ingevoerde 80%-drempel en deze maatregelen werkt OCW aan verdere verbetering van de volledigheid, betrouwbaarheid en aansluiting van de contractgegevens tussen de verschillende systemen.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.9 Trage invoering verbetermaatregelen voor vaststellen volledigheid inkoopbeheer

Het is nog niet mogelijk gebleken om een koppeling te maken tussen de verplichtingenadministratie SAP3F/FDC van het kerndepartement, de financiële administraties van de agentschappen (SAP-DUO en Exact) en het contractbeheer bij IUC-Noord (CTM). Hierdoor is niet integraal vast te stellen of voor alle inkopen een contractverplichting is verantwoord.

OCW heeft in 2026 verdere stappen gezet om de volledigheid van het inkoopbeheer beter te kunnen monitoren. Zo heeft OCW veel tijd geïnvesteerd in de ontwikkeling van een spendanalyse-dashboard. Wij hebben een demonstratie gezien van het project stuurinformatie en spendanalyse. Onze eerste indruk is positief. Het dashboard biedt naar verwachting van OCW perspectief om de uitnutting van raamovereenkomsten en de totale inkoopspend beter te monitoren en om het contractregister op termijn beter te kunnen relateren aan de financiële administraties.

Het dashboard is in 2026 echter nog niet operationeel en daarmee nog geen vast onderdeel van de interne beheersing. Ook is de eerder genoemde koppeling tussen de contractadministratie en de financiële administraties nog niet tot stand gekomen. Hierdoor is de volledigheid van de verplichtingenadministratie over de gehele inkoopketen ook in 2026 nog niet volledig geborgd.

Het gevolg hiervan is het risico dat de verantwoorde aangegane verplichtingen niet volledig zijn. Hierdoor kan er een getrouwheidsrisico in de verantwoording ontstaan.

Handelingsperspectief

- Zorg voor de verdere invoering en ingebruikname van het spendanalyse-dashboard en benut dit om de aansluiting tussen het contractregister en de financiële administraties blijvend te verbeteren.
- Borg daarbij dat de uitkomsten van de spendanalyse en de monitoring van de uitnutting van raamovereenkomsten onderdeel worden van de reguliere interne beheersing.

Totdat een structurele oplossing operationeel is, is het belangrijk dat OCW tijdelijke maatregelen treft waarmee de volledigheid van de verplichtingenadministratie voldoende wordt gemonitord.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.10 Monitoring op M&O-signalen blijft aandacht verdienen

OCW zet sinds 2024 stappen voor betere monitoring van M&O-signalen. In 2025 zijn goede afspraken gemaakt met de uitvoeringsorganisaties (DUO, DUS-I, RCE en RVO) over aanlevering van M&O-signalen en het gebruik van standaard formats voor de registratie.

In 2026 heeft OCW een handreiking voor de uitvoeringsorganisaties opgesteld voor de registratie en afhandeling van M&O-signalen. De handreiking is nog niet in gebruik. In juni 2026 was er een uitvraag naar de M&O-signalen. Echter hebben wij nog geen onderzoek kunnen verrichten naar de aanlevering hiervan.

Handelingsperspectief

- Wij hebben kennisgenomen van de handreiking en adviseren OCW om de monitoring van de M&O-signalen te centraliseren, voor het hele ministerie.

- Verder adviseren wij om te werken met een cumulatief totaaloverzicht voor de opvolging van de M&O-signalen. Hierdoor kan OCW op tijd de noodzakelijke beheersmaatregelen treffen. Het totaaloverzicht maakt trendanalyses mogelijk en maakt inzichtelijk wat de impact is op het M&O-beleid of op een specifieke oude of nieuwe subsidie.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.11 Bewaak het tijdig opstellen van steekproefplannen voor subsidies

Sinds 2025 is de norm dat er voor subsidies boven de € 125.000 niet meer direct wordt vastgesteld. Er wordt dan eerst een voorschot geboekt en daarna volgt de vaststelling van de subsidie. Vóór de vaststelling moet OCW controleren of aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Dit gebeurt steekproefsgewijs.

Bij de door ons onderzochte subsidieregelingen hebben wij vastgesteld dat deze subsidieregelingen wel gepubliceerd zijn, maar dat het steekproefplan nog in ontwikkeling is. Als een steekproefplan niet op tijd gereed is, kan dit gevolgen hebben voor de kwaliteit en uitvoerbaarheid van de steekproef. Zo bestaat het risico dat het plan inhoudelijk niet aansluit op de risico's van de subsidieregeling, of dat er niet voldoende deskundige capaciteit is voor uitvoering en evaluatie van de steekproef. Als de opzet van de steekproefplannen, de uitvoering of de evaluatie daarvan niet op tijd klaar zijn of tekortschieten in kwaliteit, dan ontstaat er een onzekerheid over de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Handelingsperspectief

Wij adviseren om de steekproefplannen tijdig op te stellen en ervoor te zorgen dat er deskundig personeel is, en voldoende uitvoeringscapaciteit.



2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.12 Rubricering financiële instrumenten op artikelen niet altijd juist

We zien nog steeds dat OCW bij bestaande regelingen niet het juiste financiële instrument hanteert in de administratie. Al gebeurt dit binnen hetzelfde begrotingsartikel, toch geeft dit geen getrouw beeld. De Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) vereisen bepaalde financiële instrumenten. Deze instrumenten zijn gedefinieerd en worden van begroting tot aan de verantwoording gebruikt in de budgettaire tabellen, maar wij stellen vast dat OCW dit niet helemaal juist toepast.

Verplichtingen die bij een ‘subsidie’ of een ‘bijdrage medeoverheid’ horen, worden bijvoorbeeld onder ‘bekostiging’ geboekt. Dit veroorzaakt een niet-getrouwe weergave in de verantwoording.

OCW streeft ernaar om eind dit jaar een geconcretiseerde lijst definities van financiële instrumenten voor OCW gereed te hebben, zodat eventuele mutaties bij de Voorjaarsnota 2027 kunnen worden verwerkt.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.13 Bewaking begrotingsrechtmatigheid zichtbaar aangescherpt

Zolang de Staten-Generaal de begrotingswet of suppletoire wetten niet hebben vastgesteld, mag nieuw beleid alleen onder voorwaarden in uitvoering worden genomen. Lopend beleid mag alleen terughoudend in uitvoering worden genomen. Als de (suppletoire) begrotingswet nog niet is vastgesteld
mag nieuw beleid alleen in uitvoering worden genomen als uitstel van de uitvoering naar het gemotiveerde oordeel van de minister niet in het belang van het Rijk is, en de minister de Staten-Generaal daarover deugdelijk heeft geïnformeerd. Bij een suppletoire wet mag alleen met nieuw beleid worden gestart als de Staten-Generaal heeft laten weten dat zij zich deugdelijk geïnformeerd acht.

FEZ heeft zichtbaar stappen gezet om het proces voor de goedkeuring van begrotingsstukken door het parlement te formaliseren. De bijbehorende procesbeschrijving zal in 2026 gereed zijn. FEZ bewaakt dat nieuw beleid, of niet terughoudend lopend beleid, niet in uitvoering wordt genomen totdat de (suppletoire) begrotingswet is goedgekeurd. Of totdat de Eerste en Tweede Kamer hebben laten weten dat zij deugdelijk geïnformeerd zijn.

In de eerste suppletoire begroting OCW 2026 is informatie over nieuw beleid in een overzichtstabel met de Kamer gedeeld. Daarnaast houdt FEZ beleidsdirecties op de hoogte over de autorisatie van de budgetten door het parlement.

Handelingsperspectief

- Rond de procesbeschrijving begrotingsrechtmatigheid in 2026 af.
- Zorg ook voor de rest van het jaar voor een aantoonbare onderbouwing dat nieuw beleid of niet terughoudend lopend beleid niet in uitvoering wordt genomen totdat de (suppletoire) begrotingswet is goedgekeurd, of totdat dat de Staten Generaal heeft aangegeven dat ze zich deugdelijk geïnformeerd acht.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.14 Frauderisico bij een onderdeel van OCW heeft geleid tot maatregelen

Bij een onderdeel van OCW is sprake van een frauderisico in het betaalproces. Dit risico hebben wij voor het eerst gesignaleerd in het auditrapport 2024.

Met ingang van 2025 heeft OCW de interne procedure voor het vaststellen van de identiteit van de aanvrager aangescherpt.

Een nieuwe ontwikkeling is dat per september 2026 de naam-nummercontrole door de huisbank beschikbaar is gesteld. Deze heeft OCW met succes getest. Recent is een bestand aangeleverd en retour ontvangen van de huisbankier met de uitkomsten van de naam/nummercontrole. Ook werkt OCW aan invoering van de naam/nummercontrole in de processen. Wij zullen in 2026 nog testen of deze maatregel effectief is geweest.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.15 Beheer openstaande voorschotten verbeterd

Al vanaf controlejaar 2022 hebben wij aandacht gevraagd voor de openstaande 'oude' voorschotten. FEZ heeft inmiddels de ouderdomsanalyse van openstaande voorschotten over de periode 2003-2016 opgesteld. Aan de hand van deze ouderdomsanalyse zijn directies en uitvoerders actief benaderd. Een groot aantal voorschotten uit deze periode is daardoor afgerekend. FEZ actualiseert nu elke maand de stand van de openstaande voorschotten.

Uit onze werkzaamheden blijkt dat er over de periode 2014-2016 nog een bedrag resteert van € 3,8 miljoen. Hiervan is voor € 3,3 miljoen de verantwoordingsdatum nog niet verstreken. Over de periode 2017-2024 staat nog € 94 miljoen open als voorschot waarvan inmiddels de verantwoordingsdatum is overschreden.

Het blijkt verder dat de verantwoordingen van de subsidies niet altijd voldoen aan de eisen waardoor de beoordeling, afhandeling en vaststelling van de subsidie door betrokken partijen (te) lang duurt. Het gaat hierbij om voorschotten van de beleidsdirecties OWB, HO&S en OPO en OVO die uitgevoerd worden door DUS-i. Wij benadrukken dat de primaire verantwoordelijkheid bij de beleidsdirecties ligt.

Handelingsperspectief

Wij adviseren om nog in 2026 de voorschotten uit de periode 2017-2024 af te wikkelen.

2.1 Aandachtspunten in het beheer

2.1.16 Opvolging gegeven aan aansluiting hashtotalen

OCW kan bij de werkzaamheden van het betaalproces in veel van zijn bankrekeningen de hashtotalen niet direct exporteren. Dit belemmert een directe en juiste aansluiting tussen de ING-bankomgeving en de financiële administratie SAP3F. DUO geeft hier naar eigen zeggen opvolging aan voor het controlejaar 2026.

DUO heeft een voortgangsrapportage gemaakt om voor de 3 DUO-rekeningen de hashtotalen aan te laten sluiten. Hiermee is er opvolging gegeven aan het aandachtspunt. In het eerste kwartaal van 2027 beoordelen wij of deze maatregelen over 2026 effectief zijn geweest.



2.2 Ontwikkelingen die invloed hebben op het beheer

2.2.1 Wijziging in het controlebestel vereist voorbereiding

Begin juni 2026 heeft de minister van Financiën het transitieplan controlebestel naar beide Kamers gezonden. Vanaf controlejaar 2028 wordt de verantwoordelijkheid voor de controle van departementale jaarrekeningen en die van agentschappen overgedragen van de Auditdienst Rijk (ADR) aan de Algemene Rekenkamer (AR). Deze wijziging heeft aanzienlijke impact op de werkwijze van ministeries en agentschappen.

Met ingang van 2028 rust de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheidsmonitoring en -verantwoording volledig bij de ministeries. Momenteel wordt deze taak deels door de ADR uitgevoerd. In de nieuwe situatie dienen de ministeries deze taak zelfstandig uit te voeren en verder te ontwikkelen.

Ter ondersteuning van deze transitie zijn twee werkgroepen actief. De werkgroep "Rechtmatigheidsmonitoring" begeleidt de overdracht van de relevante taken van de ADR naar de departementen. De werkgroep "Vereenvoudiging" streeft naar vermindering van de regel- en controledruk. Beide werkgroepen zijn gevraagd hun bevindingen eind 2026 te rapporteren aan de minister van Financiën. De uitkomsten van deze rapportages zijn medebepalend voor de praktische inrichting van de rechtmatigheidsmonitoring en -verantwoording binnen de departementen en agentschappen.

Handelingsperspectief
Gezien de aanstaande veranderingen en het feit dat de uitkomsten van de werkgroepen op dit moment nog niet bekend zijn, adviseren wij de ministeries en agentschappen de ontwikkelingen op dit terrein nauwgezet te volgen. Wij raden aan waar mogelijk input te leveren, en voorbereid te zijn op de gevolgen van de uitkomsten. Dit omvat het versterken van de interne beheersing, het risicomanagement en de rapportageprocessen.

2.2 Ontwikkelingen die invloed hebben op het beheer

2.2.2 Programmadirectie herstel uitwonendenbeurs gestart met afhandeling

In 2025 is DUO gestart met de programmadirectie voor het herstel van het controleproces op de uitwonendenbeurs. Deze herstelactie betreft ruim 10.000 studenten en oud-studenten die tussen januari 2012 en juni 2023 door DUO zijn gecontroleerd op mogelijk misbruik van de uitwonendenbeurs. Het onderzoek wijst uit dat het selectieproces heeft geleid tot indirecte discriminatie: bepaalde groepen studenten, onder wie studenten met een migratieachtergrond, hadden een onevenredig verhoogde kans op controle. Studenten hebben ten onrechte een boete ontvangen, of moesten geld terugbetalen. DUO richt nu een herstelorganisatie in. De planning is om de herzieningen waarmee de genomen besluiten worden teruggedraaid in 2028 af te ronden. Het streven is om de schadeafhandeling uiterlijk in 2030 af te ronden.

Aanvullend hierop heeft het kabinet begin 2026 een integrale schadeafhandeling in gang gezet voor alle studenten en oud-studenten die door de risicogerichte controlewerkwijze zijn getroffen. De Staat is aansprakelijk voor de schade die deze studenten hebben geleden als gevolg van de onrechtmatige besluiten, waaronder zowel materiële als immateriële schade. De aanpak van DUO is proactief: studenten hoeven niet zelf een verzoek tot schadevergoeding in te dienen, behalve de groep uit de pilotfase (2009-2012). Deze studenten moeten zich wel melden.

Bij de schadeafhandeling zijn 3 subdoelgroepen te onderscheiden:

- Studenten met alleen een huisbezoek ontvangen een proactief aanbod van € 500 voor immateriële schade.

- Studenten met een huisbezoek én opgelegde maatregel ontvangen een proactief aanbod van € 2.000 plus wettelijke rente, en kunnen desgewenst kiezen voor een individueel maatwerktraject.

- Studenten uit de pilotfase kunnen zich melden bij DUO; zij krijgen een aanbod afhankelijk van hun situatie.

De totale geraamde kosten van de herstel- en schadeafhandeling zijn € 80 miljoen; ongeveer de helft hiervan bestaat uit uitvoeringskosten. DUO start na de zomer met de schadeafhandeling, met prioriteit voor de studenten aan wie een maatregel is opgelegd. Herzieningsbesluiten en generieke schadevergoedingen worden zoveel mogelijk gelijktijdig aangeboden.

OCW en DUO monitoren de uitvoering van het hersteltraject en de schadeafhandeling. Na de afronding van de acties volgt een evaluatie, zodat de overheid hiervan kan leren voor toekomstige hersteloperaties.

Onderzoeksverantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van de jaarrekeningcontrole over de eerste 6 maanden van 2026 voor begrotingshoofdstuk VIII. Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk, conform artikel 3 en 6 van het Besluit ADR.

Onze onderzoeken bevinden zich in verschillende stadia van uitvoering. Onze interim-bevindingen geven dan ook geen volledig tussentijds beeld van de stand van zaken. Ze zijn afhankelijk van de bij elk departement passende mix van procesgerichte en cijfermatige controles, voor zover deze op dit moment zijn uitgevoerd en geëvalueerd. Onze definitieve bevindingen kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten. De definitieve bevindingen rapporteren wij in maart 2027 in het auditrapport 2026.

In dit interim-auditrapport signaleren wij met name bevindingen en risico's die de aandacht behoeven, zodat het ministerie in 2026 nog maatregelen ter verbetering kan treffen. Wij focussen ons daarbij op processen die relevant zijn voor de jaarrekeningcontrole. In dit interim-auditrapport melden we ook eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij op dit moment zien op basis van onze controlewerkzaamheden.

Onze controle is gericht op het verstrekken van een oordeel bij de financiële overzichten over het gehele jaar 2026. Wij betrekken hierbij de interne beheersing die voor het opstellen van de financiële overzichten van belang is. Wij geven geen oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing als geheel.

Met ingang van 2025 positioneren wij de beheeronderzoeken breder en onafhankelijker van de jaarrekeningcontrole. Met de nieuwe Strategische Audit Agenda 2025-2028 zetten wij in op een meerjarige auditprogrammering van beheeronderzoeken.
De rapportage over de uitkomsten van deze beheeronderzoeken vindt afzonderlijk van dit interim-auditrapport plaats.

Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretaris en de secretaris-generaal van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. We verstrekken dit rapport ook aan de leden van het audit committee, de directeur Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer.

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



Ondertekening

Plaats: Den Haag

Datum: 19 oktober 2026

Handtekening:

[redacted]