

# **Kwaliteit informatievoorziening Cadans en IB-Groep**

# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Het onderzoek	5
1.2	IB-Groep	6
1.3	Cadans	6
1.4	Normen	7
<b>2</b>	<b>Cadans</b>	<b>9</b>
2.1	Sturing en beheersing proces premievaststelling	9
2.1.1	Interne controle	9
2.1.2	Managementinformatie	10
2.2	General ICT-controls	10
2.3	Informatievoorziening over bedrijfsvoering aan minister	11
2.3.1	Informatievoorziening via het Lisv	11
2.3.2	Informatievoorziening via het Ctsv	11
2.3.3	Ministerie van SZW	12
2.4	Conclusies en aanbevelingen	12
<b>3</b>	<b>Informatie beheer Groep</b>	<b>14</b>
3.1	Sturing en beheersing proces toekenning Wet Studiefinanciering	14
3.1.1	Interne controle	14
3.1.2	Kwaliteit basisgegevens	15
3.2	General ICT-controls	15
3.3	Informatievoorziening over bedrijfsvoering aan de minister	16
3.4	Conclusies en aanbevelingen	17
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>Reacties</b>	<b>20</b>
5.1	Inleiding	20
5.2	Reactie Ctsv, Lisv en Cadans	20
5.3	Reacties IB-Groep, Raad van Toezicht en minister van OCenW	22
<b>6</b>	<b>Nawoord</b>	<b>24</b>

# Samenvatting

## *Het onderzoek*

De Algemene Rekenkamer heeft in 2000 onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de informatievoorziening bij Cadans Uitvoeringsinstelling BV (Cadans) over het proces Premieverzorging en bij de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) over het proces Toekennen Studiefinanciering. Deze twee instellingen hebben met elkaar gemeen dat hun primaire proces voornamelijk bestaat uit geautomatiseerde gegevensverwerking. De Rekenkamer vindt dat in zo'n geval de minister in overleg met de instelling eisen moet stellen aan de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking en dat de instelling aan de minister/toezichthouders hierin inzicht moeten geven in haar verantwoording, al dan niet als onderdeel van een bedrijfsvoeringsmededeling.

De Rekenkamer heeft bij de twee instellingen onderzocht:

- hoe het staat met de sturing en beheersing van het geautomatiseerde primaire proces en
- of de minister informatie ontvangt over de bedrijfsvoering en of deze ook voorziet in informatie over de kwaliteit van het geautomatiseerde primaire proces.

## *Cadans*

Er zijn tekortkomingen in de beheersing van het geautomatiseerde premievaststellingsproces bij Cadans. Zo zijn enkele belangrijke controles niet ingebouwd in het premievaststellingsproces en is de managementinformatie over dat proces ontoereikend. De tekortkomingen hebben hun weerslag op de informatievoorziening door Cadans, ook die over de bedrijfsvoering. Opdrachtgever Lisv heeft geen informatie over problemen in de bedrijfsvoering. Toezichthouder Ctsv is door middel van eigen onderzoek wel op de hoogte van de problemen in het geautomatiseerde bedrijfsproces. Het informeert de minister echter vooral over

tekortkomingen in de bedrijfsvoering als de rechtmatigheid in het geding is.

#### *IB-Groep*

Bij de IB-Groep vertoonden de sturing en beheersing van het toekenningsproces WSF geen belangrijke tekortkomingen. Wel lijkt de IB-Groep problemen te hebben met de kwaliteit van gegevens.

De informatievoorziening voor de minister van OCenW is sterk gekoppeld aan de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer. Hij krijgt via de departementale accountantsdienst wel ad hoc informatie over de werking van de geautomatiseerde systemen van de IB-Groep, maar van structurele informatievoorziening over de waarborging van de kwaliteit van deze systemen is geen sprake.

Toch blijkt uit het onderzoek van de Rekenkamer dat hier belangrijke zaken spelen, zoals de noodzakelijke verbetering in de kwaliteit van gegevens, de continuïteitswaarborgen en de informatiebeveiliging.

#### *Conclusies en aanbevelingen*

Voor beide onderzochte instellingen geldt: om de informatievoorziening over het primair proces te verbeteren zouden de systemen die dit proces ondersteunen (beter) ingericht moeten worden voor de verantwoordingsfunctie. De Rekenkamer beveelt aan om bij toekomstige ontwikkelingen reeds in het programma van eisen van een geautomatiseerd systeem voor de uitvoering van een primair proces aandacht te besteden aan de informatievoorziening óver dat proces.

Uit het onderzoek blijkt dat de twee ministers beperkt zicht hebben op de werking van het (geautomatiseerde) bedrijfsproces, wanneer de rechtmatigheidsnorm niet wordt overschreden. De Rekenkamer vindt echter dat de ministers altijd een algemeen inzicht dienen te hebben in de kwaliteit van de bedrijfsvoering en van de geautomatiseerde systemen en dat ze op de hoogte dienen te zijn van belangrijke problemen, ook wanneer de financiële rechtmatigheid aan de wettelijke norm voldoet. Dit inzicht zou gegeven kunnen worden in een mededeling over de bedrijfsvoering van de instellingen. Bij instellingen waar het goede verloop van het

primaire proces bij beide instellingen kritisch afhankelijk is van de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking, zal dit ook een logisch onderdeel van een mededeling over de bedrijfsvoering zijn.

#### *Reacties*

Uit de reactie van Cadans komen geen belangrijke verschillen van inzicht met de Rekenkamer naar voren. Het Ctsv onderschrijft in grote lijnen de conclusies van de Rekenkamer. Het Lisv vraagt zich af of de aanbeveling van de Rekenkamer in de richting van een mededeling over de bedrijfsvoering wel binnen de vigerende wetgeving past. De minister van SZW heeft in het 'grofontwerp' voor de nieuwe inrichting van de sociale zekerheid (SUWI) vooralsnog voorzien in het opnemen van een bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening en het jaarverslag van de organisaties die met de uitvoering van sociale zekerheidswetten zijn belast. Overigens is de minister wel van mening dat de organisatie de verantwoordelijkheid heeft om stelselmatig transparantie te bieden over het uitvoeringsproces. Hij zal het Lisv en de toekomstige UWV hierop aanspreken. Wat de geautomatiseerde gegevensverwerking betreft merkt de minister op dat volgens hem de relevante gegevens via Ctsv beschikbaar zijn.

De IB-Groep en de Raad van Toezicht wijzen erop dat in de wet Verzelfstandiging IB-Groep het toezicht op de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de IB-Groep is opgedragen aan de Raad van Toezicht en niet aan de minister. Voor het overige komen er geen wezenlijke verschillen van inzicht met de Rekenkamer naar voren.

Volgens de minister van OCenW geven bestaande rapportages wel degelijk zicht op de kwaliteit van de bedrijfsvoering met inbegrip van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Wel kenmerkt de minister de suggestie van de Rekenkamer voor een mededeling over de bedrijfsvoering als een interessante gedachte, mede in het licht van de ontwikkelingen rondom VBTB.

Hij is het niet met de Rekenkamer eens dat de IB-Groep onvoldoende zicht zou hebben op de kwaliteit van de gegevens in het kader van de Wet Studiefinanciering.

*Nawoord*

4

Het gegeven dat veel van de door de Rekenkamer geconstateerde problemen een relatie hebben met de automatisering maakt duidelijk dat bij deze sterk geautomatiseerde organisaties de bedrijfsvoeringsinformatie ook antwoord moet geven op de vraag of de automatisering het bedrijfsproces adequaat ondersteunt.

Dat voor het toezicht op de twee onderzochte RWT's toezichthouders buiten het ministerie in het leven zijn geroepen laat in de ogen van de Rekenkamer overigens onverlet dat de ministers de zekerheid dienen te verkrijgen dat de bedrijfsvoering bij de RWT's van voldoende kwaliteit is.

# I Inleiding

5

## I.1 Het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft in 2000 onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de informatievoorziening bij twee rechtspersonen die een wettelijke taak uitvoeren met publiek geld (RWT's). Dit waren Cadans Uitvoeringsinstelling BV (Cadans), één van de vijf door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) erkende uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), die voor het Ministerie van OCenW de Wet op de Studiefinanciering (WSF) uitvoert. Bij elk van deze organisaties is ingezoomd op een deelproces. Bij IB-Groep is het proces Toekennen Studiefinanciering onderzocht en bij Cadans het proces Premieverzorging.

Deze twee RWT's hebben met elkaar gemeen dat hun primaire proces voornamelijk bestaat uit geautomatiseerde gegevensverwerking. Dit geautomatiseerde primaire proces levert de basisgegevens voor de verantwoordings- en beleidsinformatie die door de RWT naar de minister wordt gestuurd. De kwaliteit van het geautomatiseerde primaire proces is dus van invloed op de juistheid en de volledigheid van de informatie die de RWT aan de minister of toezichthouders levert. Daarom heeft de Rekenkamer onderzocht:

- hoe het staat met de sturing en beheersing van het (geautomatiseerde) primaire proces, en
- of de minister informatie ontvangt over de bedrijfsvoering bij de twee RWT's, en of deze ook voorziet in informatie over de kwaliteit van het geautomatiseerde primaire proces.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is behalve bij Cadans en IB-Groep ook onderzoek gedaan bij de betrokken

ministeries/toezichthouder, in casu het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen. Het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv) is als opdrachtgever van Cadans in het onderzoek betrokken.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari tot en met december 2000. De bevindingen hebben voornamelijk betrekking op het peiljaar 1999. Geconstateerde verbeteringen na 1999 zijn echter ook in het onderzoek betrokken.

## **1.2 IB-Groep**

IB-Groep verzorgt voor het ministerie van OCenW de grootschalige administratieve en logistieke dienstverlening in het kader van (onder andere) de Wet op de Studiefinanciering (WSF).

Het proces waarop het Rekenkameronderzoek zich heeft gericht is een onderdeel van het uitvoeringsproces WSF. De keuze voor dit proces hing onder meer samen met het grote financiële en maatschappelijke belang. In 1999 is f3,3 miljard studiefinanciering toegekend aan ongeveer 500.000 gerechtigden.

## **1.3 Cadans**

Cadans verzorgt de uitvoering van werknemersverzekeringen voor een aantal specifieke bedrijfstakken. Cadans uitvoeringsinstelling BV is in 1996 ontstaan na een fusie tussen de toenmalige uitvoeringsorganisaties van de bedrijfsverenigingen Detam en BVG. Het onderzoek bij Cadans had betrekking op de interne en externe informatievoorziening over de uitvoering van het proces Premievaststelling door ex-Detam. Onder premievaststelling wordt verstaan: de vaststelling van de premiebedragen die de aangesloten werkgevers op basis van de sociale verzekeringswetten voor hun werknemers moeten afdragen.



Cadans tekende bij deze keuze aan dat met name voor de ex-Detam processen deskundigheid schaars is. De processen worden vrijwel volledig ondersteund door oude systemen die beperkt zijn gedocumenteerd en waarop in beperkte mate onderhoud heeft plaatsgevonden.

Het onderzoek heeft niet plaatsgevonden bij andere uitvoeringsinstellingen. Een vergelijking is in die zin dus niet mogelijk.

#### **1.4 Normen**

De Rekenkamer voert sinds 1998 een meerjarig onderzoeksprogramma uit gericht op RWT's. In dat kader werkt de Rekenkamer aan de ontwikkeling van normen voor verantwoording door RWT's en het toezicht door de betrokken ministers. Eén van de normen die de Rekenkamer hanteert is dat de minister inzicht dient te hebben in de ordelijkheid en controleerbaarheid van de bedrijfsvoering, waaronder het financieel beheer. De verantwoording over het financieel beheer/de bedrijfsvoering zou gebaseerd moeten zijn op een analyse van wat voor een bepaalde RWT de relevante aspecten van het financieel beheer/bedrijfsvoering zijn. Dit wordt voor een belangrijk deel bepaald door de aard van het primaire proces van de RWT. Automatisering is daarbij één van de mogelijke relevante aspecten. Wanneer het goede verloop van het primaire proces sterk afhankelijk is van de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking (zoals bij Cadans en IB-Groep), zou de minister volgens de Rekenkamer al bij het vormgeven van de relatie met de RWT in overleg met de RWT eisen moeten stellen aan de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. In het verlengde daarvan zou de RWT aan de minister/toezichthouders in het kader van de verantwoording inzicht moeten geven in de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking, al dan niet als onderdeel van een bedrijfsvoeringsmededeling.

Om te kunnen beoordelen hoe het staat met de sturing en beheersing van het geautomatiseerde primaire proces heeft

de Rekenkamer bij Cadans en IB-Groep onderzocht of er sprake was van:

- een adequate interne controle;
- juiste, actuele en volledige managementinformatie over het proces.

General ICT-controls zijn maatregelen met een breed bereik binnen de ICT-organisatie, die ervoor moeten zorgen dat de infrastructurele ICT-voorzieningen en de ICT-organisatie een betrouwbare basis voor de diverse toepassingen vormen. Om de kwaliteit van het geautomatiseerde primaire proces te kunnen beoordelen is onderzocht of deze General ICT-controls voldoende waarborgen voor:

- goed functionerende hardware en software;
- de continuïteit van de geautomatiseerde informatievoorziening;
- een adequate informatiebeveiliging;
- de ongestoorde voortgang van de geautomatiseerde informatievoorziening bij wijzigingen.

## 2 Cadans

9

### 2.1 Sturing en beheersing proces premievaststelling

#### 2.1.1 Interne controle

Uit het onderzoek bleek dat enkele belangrijke interne controles niet zijn ingebouwd in het premievaststellingsproces. Dit heeft onder andere tot gevolg dat signalen van mogelijke premiefraude verloren gaan.

Enkele voorbeelden:

- doordat de basisregistratie van dienstverbanden bij ex-Detam vervuild en niet actueel is, heeft het geen zin om deze registratie te vergelijken met de registratie van ingediende jaarloonopgaven. Zo'n vergelijking zou indicaties kunnen opleveren voor te weinig ingediende jaaropgaven en als gevolg daarvan geen of te laag vastgestelde premiebedragen. Cadans liet de Rekenkamer na de afronding van het onderzoek weten dat inmiddels een significant deel van de vervuiling geschoond was. Cadans verwacht in het kader van het project Kernregistratie een groot gedeelte van de vervuiling te kunnen oplossen.
- er wordt geen managementinformatie verzameld over het aantal en de aard van door werknemers gemelde fouten in de statusoverzichten.

Een aantal controles die in de lijn ontbreken wordt uitgevoerd door de Interne Accountantsdienst (IAD) in het kader van de controle van de jaarstukken. De IAD kan echter geen systeemgerichte aanpak volgen, zoals zij eigenlijk zou willen doen, omdat de administratieve organisatie en verbijzonderde maatregelen van interne controle daarvoor te weinig steun bieden. De accountantscontrole is daarom nog steeds sterk gegevensgericht en bestaat voornamelijk uit bestandsvergelijkingen en deelwaarnemingen. Doordat de

controles niet door het jaar heen worden gedaan, kunnen fouten vaak pas laat worden gecorrigeerd.

Cadans liet de Rekenkamer in november 2000 weten bezig te zijn met het verbeteren van de interne controle.

### **2.1.2 Managementinformatie**

Uit het onderzoek bleek dat de managementinformatie ontoereikend was. Zo miste de Rekenkamer belangrijke managementinformatie als:

- inzicht in de stand van zaken bij de ontvangst van jaaropgaven;
- systematische informatie over de aard van de fouten in de jaarloonopgaven;
- logistieke informatie waarmee de voortgang van de handmatig door de contactpersonen vast te stellen premienota's kan worden gevolgd.

De ontoereikendheid van de managementinformatie maakt het voor Cadans lastig om de voorgeschreven statistische beleidsinformatie te genereren.

Het ministerie van SZW heeft de tekortkomingen in de beleidsinformatie van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid geïnventariseerd en heeft geconcludeerd dat de knelpunten zich over het algemeen concentreren bij twee van de vijf uitvoeringsinstellingen, waaronder Cadans. Inmiddels werkt het Lisv, de opdrachtgever van de uitvoeringsinstellingen, aan een verbetering van de naleving informatievoorschriften door de uitvoeringsinstellingen.

Op het terrein van de managementinformatie heeft Cadans een begin gemaakt met verbeteringen.

## **2.2 General ICT-controls**

De General ICT-controls vertonen op een aantal cruciale punten tekortkomingen, met name rond de continuïteitswaarborgen en informatiebeveiliging.

Het gaat hier om het ontbreken van een uitwijkmogelijkheid in geval van een calamiteit bij een aantal computersystemen

die cruciaal zijn voor de uitvoering van de bedrijfsprocessen bij Cadans. Bovendien bestaat er onvoldoende garantie dat het bedrijfsproces na een calamiteit tijdig kan worden hervat. De aanpak van de informatiebeveiligingsproblematiek is onvoldoende gestructureerd en ontbeert een duidelijk commitment van de leiding van Cadans. In de loop van het jaar 2000 heeft de informatiebeveiliging echter nadrukkelijker de aandacht van de leiding gekregen en is de aanpak duidelijk verbeterd. Uit het Plan van aanpak Informatiebeveiliging 2000 – 2001 blijkt dat in het kader van informatiebeveiliging een groot aantal deelprojecten is gedefinieerd waarvan de projectplannen op 22 september 1998 door het Directieteam zijn geaccordeerd.

## **2.3 Informatievoorziening over bedrijfsvoering aan minister**

### **2.3.1 Informatievoorziening via het Lisv**

Het Lisv ontvangt de jaarrapporten van de IAD van Cadans en de handhavingsrapportages, maar het heeft geen informatie over de vertragingen, het niet opleggen van boeten en het niet reageren op signalen van mogelijke fraude. Over een aantal belangrijke problemen in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld de beperkte interne controle en de verwerkingsachterstanden in de basisregistraties, heeft het Lisv geen informatie.

### **2.3.2 Informatievoorziening via het Ctsv**

Het Ctsv beschikt op basis van eigen onderzoek over informatie over de bedrijfsvoering van de uitvoeringsinstellingen. Het Ctsv besteedt in het kader van zijn rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek ook aandacht aan de geautomatiseerde processen bij de Uvi's en is daardoor op de hoogte van de problemen in het bedrijfsproces en met de general ICT-controls bij alle Uvi's. De minister werd hierover formeel geïnformeerd in de rechtmatigheidsverklaring en doelmatigheidsrapportage 2000 (over 1999). Ook in ambtelijke overleg tussen Ctsv en

het ministerie kunnen gesignaleerde problemen met betrekking tot ICT aan de orde komen.

12

### 2.3.3 Ministerie van SZW

Lisv en Ctsv verstrekken het ministerie structureel geen andere informatie over de bedrijfsvoering bij Cadans, dan op grond van de voorschriften over verantwoording over de rechtmatigheid en doelmatigheid vereist is. Nadere informatie over tekortkomingen in de bedrijfsvoering wordt alleen gegeven wanneer door deze tekortkomingen de financiële rechtmatigheid in het geding komt. In zo'n geval kan het Ctsv zijn toezicht verscherpen en meer gedetailleerde rapportages leveren. Aangezien de onrechtmatigheid in het proces Premievaststelling bij Cadans minder is dan de wettelijke toegestane 1%, blijft de informatievoorziening over tekortkomingen in de bedrijfsvoering uit. Specifieke informatie over de bedrijfsvoering bij Cadans wordt door het ministerie slechts ad hoc gevraagd, bijvoorbeeld naar aanleiding van informele contacten en ambtelijke overleggen waarin problemen op dit punt gesignaleerd worden.

## 2.4 Conclusies en aanbevelingen

### *Cadans*

De tekortkomingen in de sturing en beheersing van het geautomatiseerde premievaststellingsproces bij Cadans komen met name tot uitdrukking in het ontbreken van managementinformatie. De ontoereikende voorziening in managementinformatie werkt door naar de kwaliteit van de externe informatie van Cadans, ook die over de bedrijfsvoering. Verbetering is mogelijk door de systemen die het vaststellingsproces ondersteunen ook (beter) in te richten voor de verantwoordingsfunctie. Verbeteringen op het terrein van de continuïteitswaarborging en de informatiebeveiliging zijn noodzakelijk; de overige general ICT-controls die de Rekenkamer heeft beoordeeld waren grotendeels op orde.

De problemen bij Cadans zijn wellicht voor een deel verklaarbaar door de personele situatie als gevolg van de

reorganisatieprocessen in de afgelopen jaren – mede als voortvloeisel van het inmiddels weer verlaten ministeriële beleid voor marktwerking in de Uvi-sector – en de huidige schaarste op de arbeidsmarkt. De Rekenkamer is echter van oordeel dat ook in de huidige situatie belangrijke winst te behalen is door de bestaande administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) goed tegen het licht te houden en op een aantal cruciale punten te verbeteren. Daarbij is onder meer aandacht nodig voor afspraken over de taakverdeling tussen organisatieonderdelen over de interne controle rond de premievaststelling en over de correctie van fouten.

#### *Lisv*

Opdrachtgever Lisv heeft geen informatie over problemen in de bedrijfsvoering. Dit terwijl het niet om kleine problemen gaat: ontbreken van belangrijke interne controles in de lijn, ontoereikende voorziening in managementinformatie en cruciale tekortkomingen in de continuïteitswaarborgen en de informatiebeveiliging.

#### *Ctsv*

Toezichthouder Ctsv is door middel van eigen onderzoek wel op de hoogte van de problemen in het bedrijfsproces en met de General ICT-controls en rapporteert hierover aan de minister. Nadere informatie over tekortkomingen in de bedrijfsvoering geeft het Ctsv vooral als de rechtmatigheid in het geding is.

#### *Minister van SZW*

Zolang de rechtmatigheidsnorm niet wordt overschreden, blijft het inzicht van de minister in de bedrijfsvoering van de uitvoeringsinstellingen beperkt. De minister ontvangt dus geen structurele informatie over de problemen die Cadans heeft op het gebied van de geautomatiseerde gegevensverwerking, de managementinformatie over dat proces, noch over de controles door de IAD. De Rekenkamer acht het gewenst dat de minister structureel, zij het op hoofdlijnen over deze zaken wordt geïnformeerd.

## 3 Informatie beheer Groep

14

### 3.1 Sturing en beheersing proces toekenning Wet Studiefinanciering

#### 3.1.1 Interne controle

De interne controle rond het toekenningsproces WSF vertoonde geen belangrijke tekortkomingen.

Vanaf begin 2000 wordt een hernieuwde en meer toegespitste zelfcontrole in het proces Toekennen WSF toegepast. Dit levert een nuttige bijdrage aan het verbeteren en het in stand houden van de kwaliteit van het proces. Ook vergroot het de controleerbaarheid van het proces. De zelfcontrole vormt bovendien een goede basis voor specifieke controles door de Interne Audit functie en de accountantsdienst.

De Rekenkamer heeft twee kanttekeningen:

- de Interne Audit functie bij IB-Groep heeft de afgelopen jaren zodanig aan capaciteit ingeboet, dat de capaciteit nu onvoldoende is om de geplande audits uit te voeren. De Rekenkamer betwijfelt of er een gefundeerd evenwicht bestaat tussen maatregelen van interne controle enerzijds en de (benodigde) capaciteit voor de interne audit functie anderzijds.
- De IB-Groep handelt de aanvragen voor studiefinanciering eerst af op basis van de ingediende gegevens en verifieert deze gegevens pas daarna. Zonodig wordt de beoordeling van de aanvraag herzien, wat een tijdrovende procedure is. Verificatie van gegevens tijdens of kort na het toekenningsproces zou herstelacties achteraf kunnen doen verminderen.



### 3.1.2 Kwaliteit basisgegevens

15

De Rekenkamer heeft twijfels over het inzicht van de IB-Groep in de kwaliteit van de basisgegevens voor het toekennen van studiefinanciering, en wel om de volgende twee redenen:

- Het project Conversie van school en studiegegevens, bedoeld om de mogelijkheden te onderzoeken om gegevens uit het WSF-systeem te converteren naar een nieuw systeem, heeft meer dan 100 problemen geïdentificeerd. De gesignaleerde problemen vormen niet alleen een belemmering voor de conversie van de gegevens, maar geven ook indicaties over de kwaliteit van het WSF systeem. De IB-Groep is bezig meer zicht te krijgen op de omvang van de fouten en op de financiële consequenties. De AD ziet toe op het proces.
- De IB-Groep heeft inconsistenties van persoonsgegevens geconstateerd tussen het WSF-systeem en het Centraal Identificatiesysteem Onderwijsgerelateerde Personen (CIOP). Deze worden veroorzaakt doordat beide systemen afzonderlijk correspondentienummers aanmaken voor geregistreerde personen.

### 3.2 General ICT-controls

Tussen IB-Groep en Roccade Megaplex zijn heldere afspraken gemaakt over de uitbesteding van het WSF systeem, die alle door de Rekenkamer getoetste criteria in voldoende mate afdekken. De IB-Groep was nog bezig soortelijke schriftelijke afspraken met de interne automatiseringsorganisatie te maken. Bij het aanbrengen van wijzigingen in geautomatiseerde systemen was de ongestoorde voortgang van de gegevensverwerking gegarandeerd.

Uit onderzoek van de accountantsdienst van OCenW blijkt dat voor wat betreft de continuïteit van de interne geautomatiseerde gegevensverwerking nog aandacht besteed moet worden aan de ontwikkeling van uitwijkplannen bij uitval van de systemen, het treffen van maatregelen om bestanden in geval van problemen te kunnen herstellen en beperking van de uitval van systemen.

Voorts zijn er tekortkomingen op het gebied van de informatiebeveiliging. Zo blijkt dat toegekende mutatiebevoegdheden en raadpleegbevoegdheden te ruim zijn.

Gelet op de voornemens van de IB-Groep om in de nabije toekomst de mogelijkheden van het Internet daadwerkelijk te gaan benutten voor verbeteringen in het primaire proces - zoals mutatie van gegevens door studerende - acht de Rekenkamer het noodzakelijk dat beveiligingsinspanningen zich meer gaan richten op de risico's die hier uit voortvloeien, waaronder risico's voor de privacy van geregistreerden en de integriteit van gegevens. Ook raadt de Rekenkamer aan beter toe te zien op de naleving van het beleid voor gegevensverstrekking aan derden.

### **3.3 Informatievoorziening over bedrijfsvoering aan de minister**

In de rapportages van de departementale accountantsdienst staan naast mededelingen over de rechtmatigheid van de bestedingen door de IB-Groep ook haar bevindingen over de automatisering. De minister beschikt echter niet gestructureerd over informatie waaruit blijkt dat de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking gegarandeerd is. Een al jaren bestaande afspraak om kwaliteitscriteria voor de geautomatiseerde systemen en de organisatie erom heen te ontwikkelen is nooit nageleefd.

Verder beschikt de minister niet over de kosteninformatie die hem in staat stelt tot een evaluatie van het kostenniveau van de IB-Groep en die een beter inzicht verschaft in de deugdelijkheid van de kostenprojecties bij nieuw beleid. Er bestaat al jaren een discussie over een kostprijsmodel, outputbepaling en controle-efficiency. In het nieuwe basisprotocol 2000-2003 is de afspraak opgenomen voor de ontwikkeling van een integraal kostprijsmodel.

### 3.4 Conclusies en aanbevelingen

17

De sturing en beheersing van het toekenningsproces WSF vertoonden geen belangrijke tekortkomingen.

De IB-Groep lijkt echter problemen te hebben met de kwaliteit van gegevens (met name de consistentie tussen verschillende databases). De beoordeelde general ICT-controls zijn grotendeels op orde, maar er zijn op enkele punten verbeteringen noodzakelijk. Dit betreft met name de continuïteitswaarborgen en de informatiebeveiliging.

De minister van OC en W krijgt via de departementale accountantsdienst wel ad hoc informatie over de werking van de geautomatiseerde systemen van de IB-Groep, maar van structurele informatievoorziening over de waarborging van de kwaliteit van deze systemen is geen sprake.

De minister van OC en W heeft dus slechts beperkt zicht op de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

De informatievoorziening voor de minister is sterk gekoppeld aan de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer. Het belang hiervan blijkt wel uit het onderzoek van de Rekenkamer: bij de geautomatiseerde systemen speelt een aantal belangrijke zaken, waarover de minister eigenlijk wel structureel informatie zou moeten krijgen. Zo constateerde de Rekenkamer bijvoorbeeld dat het inzicht bij de IB-Groep in de kwaliteit van de gegevens in het WSF systeem te wensen overlaat. Uit enkele maatregelen ter verbetering van de systemen, die ten tijde van het onderzoek voorbereid werden, is gebleken dat mogelijk de kwaliteit van de gegevens niet verzekerd is. De materiële consequenties hiervan worden in kaart gebracht.

*Inzicht minister in bedrijfsvoering*

De Rekenkamer concludeert dat in het toezicht door de minister bij zowel Cadans als de IB-Groep de financiële rechtmatigheid een relevant onderwerp is en dat dit geen probleem vormt. Het blijkt tegelijkertijd dat de toezichthouder en de minister beperkt zicht hebben op de efficiency van het (geautomatiseerde) bedrijfsproces, zolang de rechtmatigheidsnorm niet wordt overschreden. De Rekenkamer staat echter op het standpunt dat de ministers altijd een algemeen inzicht dienen te hebben in de kwaliteit van de bedrijfsvoering en van de geautomatiseerde systemen en dat ze op de hoogte dienen te zijn van belangrijke problemen, ook wanneer de financiële rechtmatigheid aan de wettelijke norm voldoet.

De Rekenkamer beschouwt een mededeling over de bedrijfsvoering van de instellingen als een instrument dat de minister voldoende zekerheid kan geven over de kwaliteit van de bedrijfsvoering. De inhoud van deze mededeling over de bedrijfsvoering zou gebaseerd moeten zijn op een analyse van wat voor een bepaalde rechtspersoon met een wettelijke taak de relevante aspecten van de bedrijfsvoering zijn. Een van deze aspecten bij Cadans en de IB-Groep is de automatisering, omdat het goede verloop van het primaire proces bij beide instellingen kritisch afhankelijk is van de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

*Sturing en beheersing primair proces*

Voor beide onderzochte instellingen geldt: om de informatievoorziening over het primair proces te verbeteren zouden de systemen die dit proces ondersteunen (beter) ingericht moeten worden voor de verantwoordingsfunctie.

Bij Cadans waren er tekortkomingen in de sturing en beheersing van het geautomatiseerde premievaststellingsproces en, als gevolg daarvan, in de informatievoorziening over dit proces.

Bij de IB-Groep vertoonden de sturing en beheersing van het toekenningsproces WSF geen belangrijke tekortkomingen. De kwaliteit van gegevens (met name de consistentie tussen verschillende databases) bij de IB-groep levert echter problemen op en verdient uit dien hoofde aandacht. De continuïteitswaarborgen en de informatiebeveiliging van het geautomatiseerde systeem behoeven verbetering.

## 5 Reacties

20

### 5.1 Inleiding

De Rekenkamer zond haar bevindingen in februari 2001 aan de twee onderzochte instellingen en verder aan het Ctsv, het Lisv, de Raad van Toezicht van de IB-Groep en aan de ministers van SZW en van OCenW, met het verzoek hierop commentaar te leveren. Zij reageerden in februari 2001. Hun reacties zijn hieronder op hoofdlijnen weergegeven.

### 5.2 Reactie Ctsv, Lisv en Cadans

Uit de reactie van Cadans komen geen belangrijke verschillen van inzicht met de Rekenkamer naar voren.

Het Ctsv onderschrijft in grote lijnen de conclusies van de Rekenkamer. Over het onderwerp bedrijfsvoeringsverklaring laat de toezichthouder weten in 2002 stappen te kunnen zetten op weg naar het tot stand brengen van integrale (bedrijfsvoerings)verslagen door de nieuw in te stellen organisatie voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen dat de taken van de huidige uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen zal gaan overnemen, het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen. Die verslagen zullen ook betrekking hebben op de geautomatiseerde gegevensverwerking.

Voorts kondigt het Ctsv aan gericht aandacht te zullen besteden aan de voorziening in managementinformatie bij Cadans in haar verdiepingsonderzoek naar de collecterende functie.

Het Ctsv plaatst een kanttekening bij de visie van de Rekenkamer dat een oordeel over de kwaliteit van het geautomatiseerde proces mede relevant is om de vraag te kunnen beantwoorden of de minister tijdig van juiste en

volledige informatie wordt voorzien. De kanttekening houdt in dat de geautomatiseerde systemen destijds gebouwd waren voor de ondersteuning van het vaststellen van de premie. Eerst in een latere fase in de ontwikkeling van de automatisering was verder invulling gegeven aan het aspect van de (gelijktijdige) verzorging van managementinformatie. Het Ctsv merkt voorts op dat de conclusie van de Rekenkamer dat de meeste general ICT controls op orde zijn niet valt af te leiden uit de rapportages van de in- en externe accountants/ EDP-auditors en niet in overeenstemming is met de waarneming van de EDP-auditor van het Ctsv.

Het Lisv vraagt zich af of de aanbeveling van de Rekenkamer in de richting van een mededeling over de bedrijfsvoering wel binnen de vigerende wetgeving past. De relatie tussen Lisv en de uitvoeringsinstellingen wordt beheerst door de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997. Uit deze wet vloeit volgens Lisv voort dat deze organisatie niet beschikt over alle informatie betreffende de tekortkomingen die de Rekenkamer bij Cadans heeft geconstateerd. Overigens geeft Lisv aan bij vitale vraagstukken als millennium en Euro het bedrijfsproces van de Uvi's intensiever te volgen dan in het algemeen gebruikelijk is en waar nodig bij te sturen.

De minister van SZW stelt niet vooruit te willen lopen op de uitkomsten van het interdepartementaal overleg dat thans plaatsvindt over de invoering van een mededeling over de bedrijfsvoering. Wel heeft hij in het 'grofontwerp' voor de nieuwe inrichting van de sociale zekerheid (SUWI) vooralsnog voorzien in het opnemen van een bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening en het jaarverslag van de organisaties die met de uitvoering van sociale zekerheidswetten zijn belast.

De minister onderschreef niet de norm van de Rekenkamer dat al bij het vormgeven van het toezichtsarrangement eisen zouden moeten worden gesteld aan de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Hij richt zich namelijk primair op de kwaliteit van de geleverde verantwoordings- en beleidsinformatie. De wijze waarop deze informatie tot stand komt beschouwt hij in eerste aanleg als de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur van

de organisatie in kwestie. Overigens is de minister wel van mening dat de organisatie de verantwoordelijkheid heeft om stelselmatig transparantie te bieden over het uitvoeringsproces. Hij laat weten het Lisv en de toekomstige UWV hierop te zullen aanspreken. Wat de geautomatiseerde gegevensverwerking betreft merkt de minister op dat volgens hem de relevante gegevens beschikbaar zijn. Het Ctsv-rapport 'Rechtmatigheidsverklaringen werknemersverzekeringen 1999', biedt volgens de minister in het kader van de AO/IC voldoende gedetailleerde informatie over de werking van de geautomatiseerde systemen.

### 5.3 **Reacties IB-Groep, Raad van Toezicht en minister van OCenW**

De IB-Groep en de Raad van Toezicht brengen in hun gezamenlijke reactie als principieel punt naar voren dat zij in de rapportage missen welke visie de Rekenkamer heeft op de rol van de Raad van Toezicht en de verhouding tussen de minister en de Raad van Toezicht, gelet op de wet Verzelfstandiging IB-Groep die juist aan de Raad van Toezicht en niet aan de minister het toezicht opdraagt op de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de IB-Groep. Voor het overige komen er geen wezenlijke verschillen van inzicht met de Rekenkamer naar voren. De IB-Groep en de Raad van Toezicht onderschrijven op hoofdlijnen de verbeteringsvoorstellen van de Rekenkamer en zullen deze oppakken voor zover dit nog niet is gebeurd.

De minister van OCenW onderkent de risico's die de Rekenkamer signaleert voor de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de verantwoordingsgegevens en laat weten aan verbetering te werken. Voorts bevestigt de minister de relevantie van de aanbeveling om al tijdens het proces van toekenning van studiefinanciering de relevante gegevens (inschrijving en inkomen) bij derden te controleren. De minister bevestigt het ontbreken van kostprijsgegevens. Hij laat weten dat op basis van een inmiddels ontwikkeld kostprijsmodel voor de afdeling Examendiensten gewerkt



wordt aan een integraal kostprijsmodel. De invoering van een dergelijk model is volgens hem echter een stapsgewijs en veelomvattend proces.

De minister is het niet met de Rekenkamer eens dat de IB-Groep onvoldoende zicht zou hebben op de kwaliteit van de gegevens WSF. Hij is van mening dat door de bestaande procedures voor controle na afloop van een studiejaar de gegevenskwaliteit niet in het geding is. Wel leidt een en ander naar zijn mening tot meer herstelacties.

De minister merkt op dat in het Basisprotocol 2000-2003 afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit van de bedrijfsvoering en dat daarin ook de geautomatiseerde gegevensverwerking betrokken is. Hij geeft aan dat de bestaande rapportages zicht geven op de kwaliteit van de bedrijfsvoering voor zover daar afspraken over zijn gemaakt. Overigens kenmerkt de minister de suggestie van de Rekenkamer voor een mededeling over de bedrijfsvoering als een interessante gedachte, mede in het licht van de ontwikkelingen rondom VBTB. Wel wijst hij erop dat de bedrijfsvoering in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de IB-Groep is.

## 6 Nawoord

De Rekenkamer onderschrijft de twijfels van het Ctsv aan de toereikendheid van de general ICT-controls bij Cadans. Ook de Rekenkamer constateert immers dat op cruciale punten, zoals de continuïteitswaarborgen en informatiebeveiliging, nog tekortkomingen bestaan. Overigens is de Rekenkamer van oordeel dat de belangrijkste problemen bij Cadans niet primair op dit terrein liggen, maar veeleer te vinden zijn in de beheersing van het proces Premievaststelling en de voorziening in managementinformatie over dat proces.

Zowel Cadans als de IB-Groep ondervinden hinder van de omstandigheid dat de geautomatiseerde systemen indertijd gebouwd zijn voor de uitvoering van het primair proces en niet voor het voorzien in managementinformatie. Dit levert problemen op bij zowel de interne als de externe informatievoorziening. De Rekenkamer beveelt daarom aan om bij toekomstige ontwikkelingen reeds in het programma van eisen van een geautomatiseerd systeem voor de uitvoering van een primair proces aandacht te besteden aan de informatievoorziening óver dat proces.

Volgens de Rekenkamer maakt het gegeven dat veel van de in het onderzoek geconstateerde problemen een relatie hebben met de automatisering duidelijk, dat bij deze sterk geautomatiseerde organisaties de bedrijfsvoeringsinformatie ook antwoord moet geven op de vraag of de automatisering het bedrijfsproces adequaat ondersteunt.

Een visie op de verhouding tussen een minister en een Raad van Toezicht waar het gaat om de bedrijfsvoering, zal de Rekenkamer het komend jaar op basis van nader onderzoek ontwikkelen. In dit onderzoek zullen overigens meer RWT's worden betrokken.

Dat voor het toezicht op de twee onderzochte RWT's toezichthouders buiten het ministerie in het leven zijn

geroepen laat in de ogen van de Rekenkamer overigens onverlet dat de ministers de zekerheid dienen te verkrijgen dat de bedrijfsvoering bij de RWT's van voldoende kwaliteit is.