Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het jaarverslag

2017

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bedrijfsvoering, hun bestedingen en hun beleid. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse 'verantwoordingsonderzoek' zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen schetsen wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

Inhoud

1 Onze conclusies 5

2 Feiten en cijfers 11

3 Financiële informatie 12
3.1 Oordeel over de financiële informatie 12
3.2 Verdeelsystematiek onderwijsachterstandenbudget ongewijzigd 14
3.3 Rechtmatigheidsverklaring onderwijsclusters in jaarverslag Ministerie van OCW 15

4 Bedrijfsvoering 16
4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering 16
4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering 17
4.3 Onvolkomenheden 17
4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie 19

5 Beleidsresultaten 20
5.1 Passend onderwijs 20
5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie 49

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer 50
6.1 Reactie minister van OCW 50
6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer 53

Bijlage 1
Over het verantwoordingsonderzoek 54

Bijlage 2
Literatuur 56

Bijlage 3
Eindnoten 59

1 Onze conclusies

Een groot deel van de uitgaven die het Ministerie van OCW jaarlijks doet, is bestemd voor onderwijs. Ongeveer 72% van zijn uitgaven, dat is € 27,8 miljard, maakte het ministerie in 2016 hiervoor als lumpsumbedrag over aan onderwijsinstellingen: zij mogen dit naar eigen inzicht aan onderwijs besteden en verantwoorden zich daarover jaarlijks op hoofdlijnen aan het ministerie. Waaraan zij hun financiële middelen precies besteden en welke prestaties en effecten zij ermee bereiken, is niet uit de jaarrekeningen van de schoolbesturen op te maken. Dit geldt ook voor extra onderwijsinvesteringen waartoe het parlement besluit, want ook die worden meestal aan de lumpsum toegevoegd. De bewindspersonen van OCW schreven in mei 2016 aan de Tweede Kamer, dat het binnen de lumpsumsystematiek desondanks mogelijk is, meer inzicht te krijgen in wat met de onderwijsinvesteringen wordt bereikt. We hebben in dit rapport de proef op de som genomen voor één specifieke onderwijsinvestering, namelijk de investering in 'passend onderwijs': extra ondersteuning voor leerlingen die daar bij het volgen van onderwijs behoefte aan hebben. Passend onderwijs vonden we daarvoor een geschikt onderwerp, niet alleen omdat het inhoudelijk belangrijk beleid is en omdat er veel geld aan wordt uitgegeven, maar ook omdat een van de redenen om passend onderwijs in te voeren was, dat er behoefte bestond aan meer inzicht in de doelmatige besteding van de gelden voor leerlingenondersteuning.

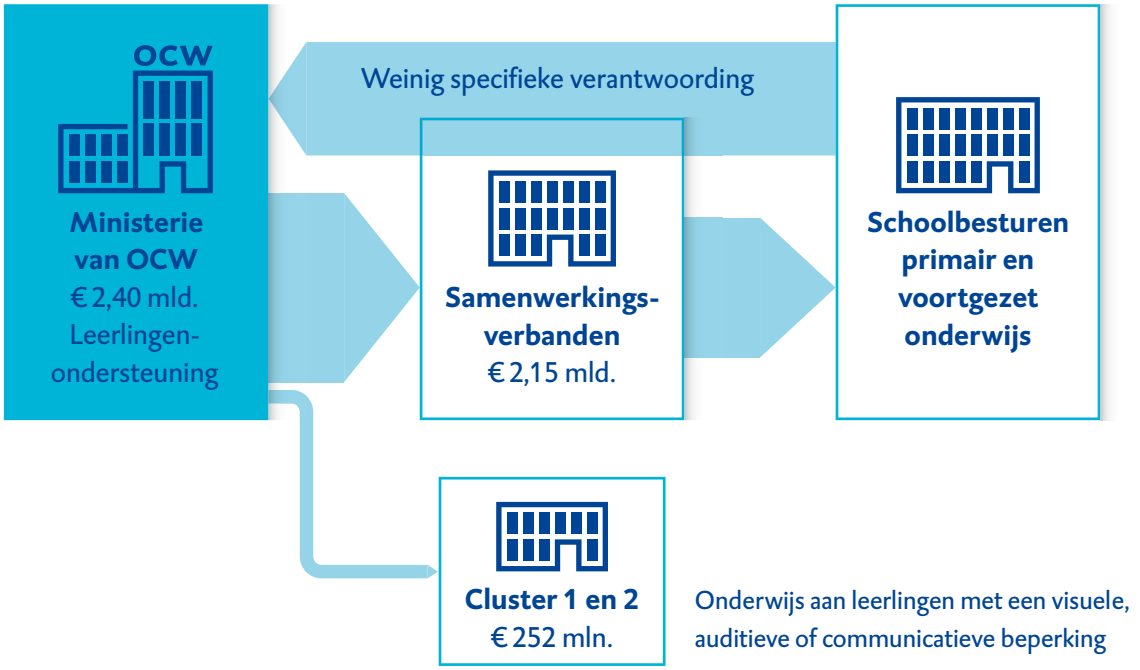
In dit rapport besteden we dus aandacht aan de doelmatige besteding van onderwijsgeld buiten het Ministerie van OCW, door de onderwijsinstellingen, maar zoals ieder jaar ook aan de bedrijfsvoering van het ministerie zelf.

Zicht op besteding middelen passend onderwijs is niet verbeterd

In augustus 2014 is 'passend onderwijs' van start gegaan. Passend onderwijs is erop gericht dat leerlingen in het onderwijs extra ondersteuning krijgen als zij die nodig hebben. Hun eventuele beperkingen staan daarbij minder centraal dan hun mogelijkheden. Extra ondersteuning kan bijvoorbeeld nodig zijn als kinderen zich heel moeilijk kunnen concentreren, of als zij een lichamelijke beperking hebben.
In 2016 gaf het Ministerie van OCW € 2,40 miljard uit aan passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. Onze onderzoeksvraag was, waaraan het onderwijsveld deze financiële middelen besteedt.

In het primair en voortgezet onderwijs is een belangrijke rol weggelegd voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Daarin werken schoolbesturen samen aan de realisatie van een dekkend ondersteuningsaanbod voor leerlingen. Hoewel een van de doelen van passend onderwijs was dat transparanter zou worden waaraan de gelden voor leerlingenondersteuning worden besteed is het zicht op de besteding desondanks niet verbeterd. Samenwerkingsverbanden moeten zich verantwoorden over de besteding van ondersteuningsmiddelen, inclusief de middelen die ze doorbetalen aan schoolbesturen en ook de financiële middelen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Uit de verantwoordingsstukken van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en schoolbesturen valt over de besteding weinig informatie te halen. Bovendien zijn er indicaties dat de wel beschikbare informatie van onvoldoende kwaliteit is.

Van de € 2,40 miljard aan financiële middelen voor leerlingenondersteuning in het primair en voortgezet onderwijs wordt € 2,15 miljard besteed onder regie van samenwerkingsverbanden



Figuur 1.1 *Financiële middelen voor leerlingenondersteuning, op hoofdlijnen*

Verwachting meer transparantie door horizontale verantwoording niet uitgekomen

Vooral horizontale verantwoording zou naar verwachting zorgen voor meer transparantie. Die verwachting is niet uitgekomen. Het intern toezicht in de meeste samenwerkingsverbanden is niet onafhankelijk: zowel in het bestuur als in het interne toezicht zijn vooral

schoolbesturen vertegenwoordigd. Ook is het de vraag of de ondersteuningsplanraden – de medezeggenschap binnen samenwerkingsverbanden – voldoende tegenwicht kunnen bieden. De horizontale verantwoording in de vorm van landelijke benchmarkwebsites staat nog in de kinderschoenen.
De interne *checks and balances* in de samenwerkingsverbanden zijn al met al zwak ontwikkeld. Dat leidt ertoe dat schoolbesturen het instellingsbelang zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van de leerling die extra ondersteuning nodig heeft. De gezamenlijke opdracht van schoolbesturen als deelnemers aan het samenwerkingsverband is, om te zorgen voor extra ondersteuning van leerlingen die dat nodig hebben. Door de zwak ontwikkelde interne *checks and balances* kan die gezamenlijke opdracht ondersneeuwen onder de belangen van individuele schoolbesturen in het samenwerkingsverband.

Gebrekkig zicht op hoeveel leerlingen extra ondersteuning nodig hebben en krijgen
De Tweede Kamer had uitdrukkelijk gevraagd om inzicht in het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Het zogenoemde 'zorgvinkje' – de registratie in het Basisregister Onderwijs (BRON) van ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen – biedt dit inzicht onvoldoende en is onbetrouwbaar.

Door gebrekkig inzicht komen ongewenste ontwikkelingen mogelijk niet aan het licht
Wij vinden het belangrijk dat er op het niveau van afzonderlijke samenwerkingsverbanden meer inzicht komt in waar zij hun financiële middelen aan besteden en welke resultaten zij daarmee bereiken. Er zijn namelijk signalen dat de leerlingenondersteuning nog niet overal goed loopt. Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen hebben soms te maken met een stapeling van financiële problemen die het voor hen lastig maakt om passend onderwijs goed vorm te geven. Een ervan is de herverdeling van financiële middelen voor zware ondersteuning, die voor ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden negatief uitpakt ('negatieve verevening'). Een ander is het dalend budget door afnemende leerlingenaantallen. De stapeling van financiële problemen bij samenwerkingsverbanden kan het risico met zich meebrengen dat zij in strijd met de doelstellingen van passend onderwijs handelen door bij besluiten over de extra ondersteuning aan leerlingen, financiële overwegingen zwaar te laten meewegen.

Zicht op onderwijsinvesteringen niet beter
De bewindspersonen van Onderwijs hebben in mei 2016 in een brief aan de Tweede Kamer geschetst hoe binnen de lumpsumsystematiek toch beter zicht kan worden verkregen op de resultaten van onderwijsinvesteringen. Zij wezen erop dat beter benutten

van beschikbare onderwijsdata, verstevigen van het horizontaal toezicht en verbeteren van de afspraken over hoe het onderwijsveld verantwoording aflegt, daar kansen toe bieden. Desondanks concluderen wij dat het nu niet mogelijk is om inzicht te krijgen in de resultaten van de investeringen in passend onderwijs. Dit komt doordat data over leerlingenondersteuning verslechterd zijn, het horizontaal toezicht nog in de kinderschoenen staat en de verantwoording over passend onderwijs nog onvoldoende functioneert.

Aanbevelingen

Wij bevelen het Ministerie van OCW aan om de verantwoording over passend onderwijs te versterken:

- De samenwerkingsverbanden zouden inzichtelijk moeten maken waar het geld aan is besteed en tot welke resultaten voor de leerlingen dit heeft geleid. Deze informatie moet voor alle partijen (leerlingen, ouders, leraren, schoolbesturen) openbaar zijn: dat versterkt de *checks and balances*. Standaardisatie en uniformering zouden daarbij bijdragen aan het inzichtelijk maken waar op effectieve en doelmatige wijze resultaten worden behaald.
- De jaarverslagen en verantwoordingsstukken van de samenwerkingsverbanden zouden informatiever, eenduidiger en dus vergelijkbaarder moeten worden. Dat kan door de regels voor de jaarverslaggeving aan te passen en samenwerkingsverbanden te vragen zich specifiek te verantwoorden over onderwerpen die voor *passend onderwijs* belangrijk zijn en die inzicht geven in de doelbereiking van dat beleid, en die onderwerpen in de regels voor de jaarverslaggeving te benoemen. We bevelen ook aan, te verduidelijken in welke gevallen een ontwikkelingsperspectief moet worden opgesteld. Verder zouden schoolbesturen verplicht moeten worden zich in hun jaarverslag te verantwoorden over hoe zij de gelden besteden die het samenwerkingsverband aan hen doorbetaalt, en zou de instellingsaccountant dit punt in zijn controle moeten meenemen.

Bedrijfsvoering Ministerie van OCW is in 2016 achteruit gegaan

We constateren drie onvolkomenheden terwijl er in 2015 nul onvolkomenheden waren:

- een onvolkomenheid in de financiële functie en het financieel beheer;
- een onvolkomenheid in het inkoopbeheer van het Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord;
- een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Problemen bij totstandkoming departementale jaarcijfers

Het Ministerie van OCW is in 2016 overgegaan op een nieuw systeem voor de financiële administratie, wat tot problemen leidde bij de opstelling van de jaarrekening. We merken de financiële functie en het financieel beheer van het Ministerie van OCW om deze reden aan als onvolkomenheid: het jaarafsluitings- en verantwoordingsproces is onvoldoende beheerst tot stand gekomen, waarmee niet is voldaan aan een fundamenteel vereiste aan departementale verantwoordingen. De problemen hebben een risico met zich meegebracht voor de juistheid van de cijfers in de jaarrekening die de Tweede Kamer op Verantwoordingsdag krijgt voorgelegd. Bij de overgang op het nieuwe systeem ontstonden onverklaarbaar grote verschillen tussen de jaarrekening en de onderliggende subadministraties. Hierdoor kon de Auditdienst Rijk (ADR) de jaarrekening niet op tijd controleren. Dit heeft ertoe geleid dat het Ministerie van OCW uitstel heeft gevraagd en gekregen voor het opleveren van de jaarrekening. De jaarrekening en accountantsverklaring zijn op 27 maart 2017 verschenen in plaats van op de wettelijk voorgeschreven datum van 15 maart 2017.

De onvolkomenheid in financiële functie en financieel beheer van het Ministerie van OCW is mede veroorzaakt door gebrek aan kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel. In onze Staat van de rijksverantwoording 2016 signaleren we dat gebrek aan onder meer financials meer in den brede door de departementen als knelpunt worden ervaren.

Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord (IUC-Noord) beheerst het inkoopproces onvoldoende

Bij IUC-Noord zijn veel zaken niet op orde. Het contractenregister is niet op orde, voor veel klanten ontbreekt een adequate aanbestedingskalender, procedurebeschrijvingen zijn verouderd, de inkoopdossiers zijn niet op orde en de primaire registratie van inkoopaanvragen is onvolledig en onjuist. Klanten van IUC-Noord, zoals DUO, het Centraal Justitieel Incassobureau of het Nationaal Archief lopen een risico op onrechtmatigheden in de inkoop.

IUC-Noord kampt met een tekort aan kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel. Ook het gebrek aan inkoopdeskundigen wordt meer in den brede door de departementen als knelpunt ervaren (Staat van de rijksverantwoording 2016).

Informatiebeveiliging DUO nog niet goed genoeg

In ons verantwoordingsonderzoek over 2015 merkten we de informatiebeveiliging bij DUO aan als aandachtspunt. Hoewel er intussen veel is verbeterd, zien we toch aanleiding om de informatiebeveiliging bij DUO als onvolkomenheid aan te merken. Er is nog een aantal verbeteringen mogelijk, vooral aangaande de werking in de praktijk van de genomen

maatregelen en de afwikkeling van ingezette verbeterplannen. Uit de praktijk van het incidentmanagement zien we dat er nog steeds belangrijke incidenten worden geconstateerd. Ook het verbeterplan voor autorisatiebeheer moet in 2017 nog verder zijn beslag krijgen. DUO is met de maatregelen en voorgenomen plannen op de goede weg, maar heeft deze voornemens tot dusverre nog onvoldoende gerealiseerd. We blijven de ontwikkelingen volgen.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hier geven we ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van OCW. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven, met uitzondering van een geval waarin onze tolerantiegrens is overschreden. Verder gaan we in op de gewichtenregeling voor onderwijsachterstandenbeleid – die gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik – en de rechtmatigheidsverklaringen voor onderwijsclusters in het jaarverslag van het ministerie.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de onvolkomenheden bij de financiële functie, bij het inkoopbeheer van IUC-Noord en bij de informatiebeveiliging van DUO.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar passend onderwijs. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van OCW is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin hebben wij de integrale reactie opgenomen die wij op 25 april 2017 ontvingen van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De minister neemt onze conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen over. Wij vinden dat zij de verbetering van de transparantie over de besteding van financiële middelen voor passend onderwijs en over wat daarmee bereikt wordt, met meer urgentie ter hand kan nemen dan uit haar reactie blijkt.

In hoofdstuk 2 geven we eerst een overzicht van de belangrijkste financiële feiten en cijfers over het Ministerie van OCW.

2 Feiten en cijfers

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) werkt aan een slim, vaardig en creatief Nederland. Het Ministerie van OCW maakt onderwijs, cultuur, media, wetenschap en onderzoek mogelijk door deze activiteiten onder voorwaarden te financieren. Het ministerie houdt ook toezicht op de geleverde kwaliteit.
Het Ministerie van OCW heeft in 2016 uitgaven gedaan voor € 38.695,8 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 40.302,6 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.318,4 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van OCW beslaan 17,32% van de totale rijksuitgaven over 2016.

Ministerie van OCW in cijfers (in miljoenen €)

	2014	2015	2016
Verplichtingen	36.883,7	37.009,7	40.302,6
Uitgaven	35.994,8	36.349,7	38.695,8
Ontvangsten	1.254,5	1.301,7	1.318,4
Fte's	3.920	3.962	4.069

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van OCW. We constateren dat er opnieuw, evenals in 2015, door fouten en onzekerheden in de inkopen bij baten-lastenagentschappen een overschrijding is van de tolerantiegrens. Verder stellen we vast dat er nog geen wijzigingen zijn in de verdeelsystematiek voor het onderwijsachterstandenbeleid, waardoor de uitgaven gevoelig blijven voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

We geven in § 3.1 een oordeel over:
- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

In § 3.2 gaan we in op enkele specifieke aspecten van de verantwoorde ontvangsten en uitgaven in het jaarverslag, te weten: de verdeelsystematiek voor het onderwijsachterstandenbeleid en de rechtmatigheidsverklaring onderwijsclusters in het jaarverslag van het Ministerie van OCW.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van OCW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen. We hebben tevens fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van OCW is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen voor een bedrag van € 53,6 miljoen. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring

zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van OCW in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Onrechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen is overschreden. Het betreft dan voornamelijk aanbestedingsfouten vanwege het niet tijdig vervangen van een afgelopen Rijksbrede raamovereenkomst voor inhuur van externen. Het totaal van de baten van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen bedraagt € 366,7 miljoen. Het foutbedrag van € 53,6 miljoen overschrijdt de tolerantiegrens voor de samenvattende verantwoordingsstaat, die bij totale baten tussen de € 150 en € 500 miljoen, op € 15 miljoen ligt.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van OCW is opgenomen omvat in totaal € 101,4 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 4, 6, 7, 13, 15, 25 en 95. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 9,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 13, 15 en 95. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van OCW is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben bij één artikel fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichting geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van OCW die de artikelgrens overschrijden.

De Algemene Rekenkamer wijkt hier af van het oordeel van de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR rapporteert geen afwijkingen op artikelniveau. De reden is dat de Algemene Rekenkamer en ADR een verschillende systematiek hanteren voor het oordeel op

artikelniveau. Vanaf het verantwoordingsjaar 2017 geldt voor de Algemene Rekenkamer en ADR een nieuw stelsel van rapporteringstoleranties. Dat houdt een vereenvoudiging en harmonisatie in van de huidige rapporteringstoleranties, waardoor er in beginsel geen verschillen meer zullen bestaan tussen de oordelen van de Algemene Rekenkamer en die van de ministers in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen, die door de ADR als intern controleur van een getrouwheidsoordeel worden voorzien. Dat schept meer duidelijkheid voor de Kamer en andere gebruikers van deze informatie. Zie ook de brief van de minister van Financiën van 26 januari 2017 (Financiën, 2017).

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen op artikel 95
De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 95 Apparaatsuitgaven is overschreden. Het betreft een fout van € 15,2 miljoen in de rechtmatigheid van de verplichtingen.

De fouten worden voor € 8,6 miljoen veroorzaakt door onjuiste aanbesteding van inkoopopdrachten. De resterende fout van € 6,6 miljoen wordt veroorzaakt door een beleidsmatige mutatie in de slotwet die niet gemeld is aan de Staten-Generaal.

3.2 Verdeelsystematiek onderwijsachterstandenbudget ongewijzigd

De verdeelsystematiek voor het onderwijsachterstandenbudget is ook in 2016 nog niet gewijzigd. Dat wil zeggen dat de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de bestedingen via de gewichtenregeling nog bestaat of alleen tegen hoge controle en administratieve lasten verminderd kan worden.

Een deel van het onderwijsachterstandenbudget wordt over scholen met veel achterstandsleerlingen verdeeld via de gewichtenregeling. De bepaling van het leerlingengewicht (op basis waarvan het budget wordt verdeeld) is gebaseerd op de ouderverklaring over het opleidingsniveau van de ouder(s). De ouderverklaring is M&O-gevoelig omdat de opleiding van ouders niet altijd goed is vast te stellen. Bovendien veroorzaakt de controle ervan veel administratieve lasten. Dit concludeerden wij in het verantwoordingsonderzoek in 2013. Het Ministerie van OCW heeft de aanbeveling om de gewichtenregeling minder M&O-gevoelig te maken opgepakt binnen het traject voor een nieuw verdeelsysteem voor het onderwijsachterstandenbudget.

De staatssecretaris van OCW heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) opdracht gegeven een aantal omgevingskenmerken van leerlingen te identificeren die eventuele

onderwijsachterstanden kunnen verklaren. De staatssecretaris biedt in zijn brief van 23 januari 2017 (OCW, 2017) aan de Tweede Kamer, de uitkomsten van dit onderzoek aan. Hij schrijft dat het onderzoek van het CBS een goede basis vormt voor de nieuwe regelingen voor scholen en gemeenten. Er is dus nog geen besluit over de nieuwe indicatoren en over hoe de middelen vervolgens verdeeld gaan worden. Daardoor kunnen wij nog geen antwoord geven op de vraag of op basis van de nieuwe systematiek de verdeling van de middelen minder M&O-gevoelig zou kunnen worden en ook minder controlelasten zou kennen. Hetzelfde geldt voor de vraag of de onderwijsachterstandenmiddelen terecht komen bij de leerlingen die dit het hardst nodig hebben (zie ook ons verantwoordings-onderzoek 2013).

3.3 Rechtmatigheidsverklaring onderwijsclusters in jaarverslag Ministerie van OCW

We constateren in 2016 dat een overzicht van aard en omvang van geconstateerde onrechtmatigheden, fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheidsverklaring over de onderwijsclusters in het jaarverslag van het Ministerie van OCW ontbrak. Onze aanbeveling uit 2014 luidde om een dergelijk overzicht te overwegen, omdat dit voor de Tweede Kamer meer inzicht geeft. Dat de rechtmatigheid op orde is wil namelijk niet zeggen dat het hele bedrag rechtmatig is besteed.

Het Ministerie van OCW stelt net als in eerdere jaren in het departementale jaarverslag over 2016 dat de rechtmatigheid van alle door het ministerie bekostigde onderwijsinstellingen op orde is. Dit geldt voor elk cluster van onderwijsinstellingen zoals het cluster primair onderwijs of het cluster voortgezet onderwijs.

In overleg met de accountants heeft de Inspectie van het Onderwijs bezien of en hoe een kwantificering van zowel de aard als de omvang van onrechtmatigheden in het onderwijsaccountantsprotocol kan worden voorgeschreven. Op basis daarvan zou dan in het departementale jaarverslag méér toelichting kunnen worden gegeven op de rechtmatigheid van onderwijsinstellingen. De Inspectie van het Onderwijs heeft in 2016 aan de instellingsaccountants gevraagd bij een niet-goedkeurende verklaring een kwantificering van de onrechtmatigheden op te nemen. Het mogelijk hieruit voortvloeiende overzicht is nog niet via het jaarverslag van het Ministerie van OCW beschikbaar. Wij vinden dat dit overzicht relevante informatie bevat voor de Tweede Kamer, bij de beoordeling van de jaarcijfers. Wij herhalen onze aanbeveling uit 2014 aan het ministerie, om deze informatie in het jaarverslag op te nemen. Het Ministerie van OCW meldde ons, dat het deze informatie vanaf volgend jaar in het jaarverslag zal opnemen.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW. We schetsen kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In § 4.3 bespreken we de (opgeloste) onvolkomenheden in meer detail. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van OCW in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.4).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Nadat bij het Ministerie van OCW in 2015 de bedrijfsvoering sterk verbeterd was en er geen onvolkomenheden meer waren, stond het vasthouden van de kwaliteit van de bedrijfsvoering op de agenda van het ministerie. We constateren evenwel een verslechtering in de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW, leidend tot drie onvolkomenheden (zie § 4.2). De financiële functie en het inkoopbeheer bij IUC-Noord zijn twee nieuwe onvolkomenheden. Het oplossen van deze nieuwe onvolkomenheden is vooral van belang vanwege de uitstraling van het departement naar het beleidsveld. De derde onvolkomenheid, de informatiebeveiliging van DUO, is van een andere orde omdat DUO op de goede weg is, maar de uitvoering van verbeterplannen in 2016 nog doorloopt in 2017. Een belangrijke actie betreft het verder verbeteren van het autorisatiebeheer.

Een andere ontwikkeling in de bedrijfsvoering betreft het nieuwe StudieFinancierings-Systeem. Bij DUO is het nieuwe StudieFinancieringsSysteem met het onderdeel ‘Innen’ in 2016 in productie gegaan. In 2017 wordt het onderdeel ‘Toekennen’ in productie genomen. Het gaat hier om complexe beheersingsprocessen die wij met aandacht volgen.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW voldeden in 2016 aan de gestelde eisen, met uitzondering van drie onvolkomenheden.

Onderwerp	2014	2015	2016
Informatiebeveiliging Dienst Uitvoering Onderwijs	Onvolkomenheid		Onvolkomenheid
Informatiebeveiliging bestuursdepartement	Onvolkomenheid		
Subsidiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs	Onvolkomenheid		
Inkoopbeheer Nationaal Archief	Onvolkomenheid		
Financieel beheer Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	Onvolkomenheid		
Dienstverlening Inkoop- en Uitvoerings-centrum Noord			Onvolkomenheid
Financiële functie en financieel beheer departement			Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Jaarafsluiting Ministerie van OCW problematisch

Eind 2016 heeft het Ministerie van OCW het systeem GEFIS in de financiële administratie vervangen door het systeem SAP Programmagelden. Door vertraging bij het overzetten van de gegevens uit GEFIS naar SAP kon de jaarafsluiting niet tijdig plaatsvinden waardoor het departementale jaarverslag niet op de wettelijk voorgeschreven datum van 15 maart 2017 kon worden opgeleverd. Hierdoor kon de Auditdienst Rijk zijn controle niet tijdig afronden. Uiteindelijk heeft het Ministerie van OCW op 27 maart 2017 een controleerbare versie van het departementaal jaarverslag opgeleverd. Het ministerie heeft naar aanleiding van de controle van de Auditdienst Rijk diverse grote correcties moeten doorvoeren in de financiële overzichten. Daarna heeft de Auditdienst Rijk de jaarcijfers alsnog gecontroleerd en van een goedkeurende controleverklaring voorzien, waarmee de dreiging van onbetrouwbare jaarcijfers over 2016 is afgewend. Desondanks zien wij aanleiding om de financiële functie van het Ministerie van OCW aan te merken als onvolkomenheid. Het jaarafsluitings- en verantwoordingsproces is onvoldoende beheerst tot stand gekomen, en daarmee is niet voldaan aan een fundamenteel vereiste aan departementale verantwoordingen.

De problemen in het jaarafsluitingsproces liggen niet alleen aan de technische kant van het vervangen van een systeem, maar ook aan een gebrekkige regie op dit proces. Zo had een door de Auditdienst Rijk dringend geadviseerde proefafsluiting een aantal problemen in het proces eerder zichtbaar kunnen maken, maar dat advies is niet opgevolgd. Verder is gebleken dat de interne kennis en capaciteit voor het opstellen en beoordelen van het jaarverslag beperkt is.

De minister van OCW laat het jaarafsluitingsproces evalueren om vervolgens een nazorgplan op te stellen en herhaling te voorkomen. De uitvoering van dit nazorgplan in 2017 zal moeten waarborgen dat de administratieve verwerking van de onderwijsbekostiging niet vervuild raakt.

Wij bevelen het Ministerie van OCW aan om de benodigde capaciteit en kennis voor een gedegen jaarafsluiting op korte termijn te organiseren en de voorgenomen evaluatie adequaat uit te voeren, zodat opvolging kan worden gegeven aan de resultaten hiervan.

4.3.2 Verbeteringen inkoopbeheer IUC-Noord opgestart, maar gaan nog langzaam

Vorig jaar hebben wij aandacht gevraagd voor het inkoopbeheer van Inkoop- en Uitvoeringscentrum Noord (IUC-Noord): één van de twintig landelijke inkoopuitvoeringscentra die inkoopdiensten leveren aan diverse instanties binnen de Rijksoverheid. Wij hebben toen vastgesteld dat beheersmaatregelen ter voorkoming van onrechtmatige aanbestedingen niet voldoende werkten. Gedurende 2016 zijn er verbeteringen in gang gezet, maar het inkoopproces is nog niet voldoende op orde. Wij hebben geconstateerd dat een aantal beheersmaatregelen nog niet naar behoren werkt. Wij merken dit aan als een onvolkomenheid in het inkoopbeheer bij IUC-Noord.

Over 2016 hebben wij vastgesteld dat:

- er verouderde procedurebeschrijvingen zijn;
- er geen volledig en juist contractenregister is;
- er geen volledige en juiste aanbestedingskalender is;
- inkoopdossiers niet volledig zijn.

Gezien het ontbreken van een groot aantal belangrijke beheersmaatregelen is er een groot risico dat de inkopen onjuist worden aanbesteed met onrechtmatige uitgaven tot gevolg. Bovendien kampt IUC-Noord met een tekort aan capaciteit en specifieke kennis om het inkoopproces adequaat te laten verlopen.

Wij bevelen de minister van OCW aan de ingezette verbeteringen in de procedurebeschrijvingen en verschillende op te leveren producten voort te zetten om zo snel mogelijk de beheersmaatregelen adequaat te laten functioneren. Ook bevelen wij aan te blijven toezien op de juiste naleving van de procedures.

4.3.3 Informatiebeveiliging DUO verdient nog aandacht

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft in 2016 op alle gesignaleerde risico's uit 2015 en eerder stappen gezet om de informatiebeveiliging te verbeteren. Op het gebied van een vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid, het bevorderen van beveiligingsbewustzijn, de naleving van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst, het vaststellen van strategisch-kritische systemen en een beter werkende plan-do-check-act-cyclus is DUO in 2016 verdergegaan met verbeteren. Voor de departementale In Control Verklaring (ICV) wordt een kritische zelfanalyse opgesteld. Verder is ook incidentmanagement op tactisch niveau structureel verbeterd door het instellen van een Risico Assessment Team Informatiebeveiliging en is gestart met het opschonen van autorisaties. Dit laatste in het kader van de algehele aanpak van het autorisatiebeheer. Ook het aanstellen van een aparte beveiligingsambtenaar en een aparte Chief Information Security Officer naast de Chief Information Officer is een belangrijke verbetering. Eerder werden deze drie functies door de Chief Information Officer gecombineerd.

Ondanks deze verbeteringen ten opzichte van 2015 – toen informatiebeveiliging door ons als aandachtspunt werd beoordeeld in plaats van als onvolkomenheid – is er nog een aantal verbeteringen mogelijk. Dit betreft vooral de werking in de praktijk en de afwikkeling van ingezette verbeterplannen. Uit de praktijk van het incidentmanagement zien we dat er weliswaar nog steeds belangrijke incidenten zijn, maar dat die ook worden geconstateerd. Ook het verbeterplan voor autorisatiebeheer moet in 2017 nog verder zijn beslag krijgen. DUO is met de maatregelen en voorgenomen plannen op de goede weg, maar heeft deze voornemens tot dusverre nog onvoldoende gerealiseerd. We blijven de ontwikkelingen volgen.

4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van OCW is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van OCW. Dit jaar hebben we gekeken naar passend onderwijs (§ 5.1). Verder geven we in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het Ministerie van OCW (§ 5.2).

5.1 Passend onderwijs

In augustus 2014 is 'passend onderwijs' van start gegaan. Passend onderwijs biedt leerlingen extra ondersteuning als zij die nodig hebben. Niet hun eventuele beperkingen, maar juist hun mogelijkheden staan daarbij centraal. Daarnaast moest passend onderwijs ook leiden tot betere beheersbaarheid van de financiële middelen voor leerlingenondersteuning.
We hebben onderzocht waaraan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs de financiële middelen besteden die zij van het Ministerie van OCW ontvangen voor passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. We hebben daarvoor cijfermateriaal geanalyseerd, gesprekken gevoerd met betrokkenen op het ministerie en in het onderwijsveld, directeuren van samenwerkingsverbanden schriftelijk gevraagd naar hun interne monitoring en verantwoording, en bestaand onderzoeksmateriaal bestudeerd. Ook hebben we casusonderzoek gedaan bij één samenwerkingsverband in het primair onderwijs. We laten de mensen met wie we daar hebben gesproken, in dit rapport af en toe aan het woord als praktijkdeskundigen.

Hieronder behandelen we achtereenvolgens:

- enkele feiten en cijfers over passend onderwijs (§ 5.1.1);
- dat er beperkt inzicht is in de besteding van financiële middelen voor passend onderwijs (§ 5.1.2). De verantwoordingseisen aan samenwerkingsverbanden en schoolbesturen zijn niet specifiek voor passend onderwijs of de resultaten die behaald worden. Horizontale verantwoording leidt nog niet tot de transparantie die er bij de start van passend onderwijs van verwacht werd;
- dat er gebrekkig zicht is op leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs (§ 5.1.3). De registratie van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte biedt weinig inzicht en is onbetrouwbaar;
- waarom het van belang is inzicht te hebben in de doelmatige besteding van middelen voor leerlingenondersteuning (§ 5.1.4).

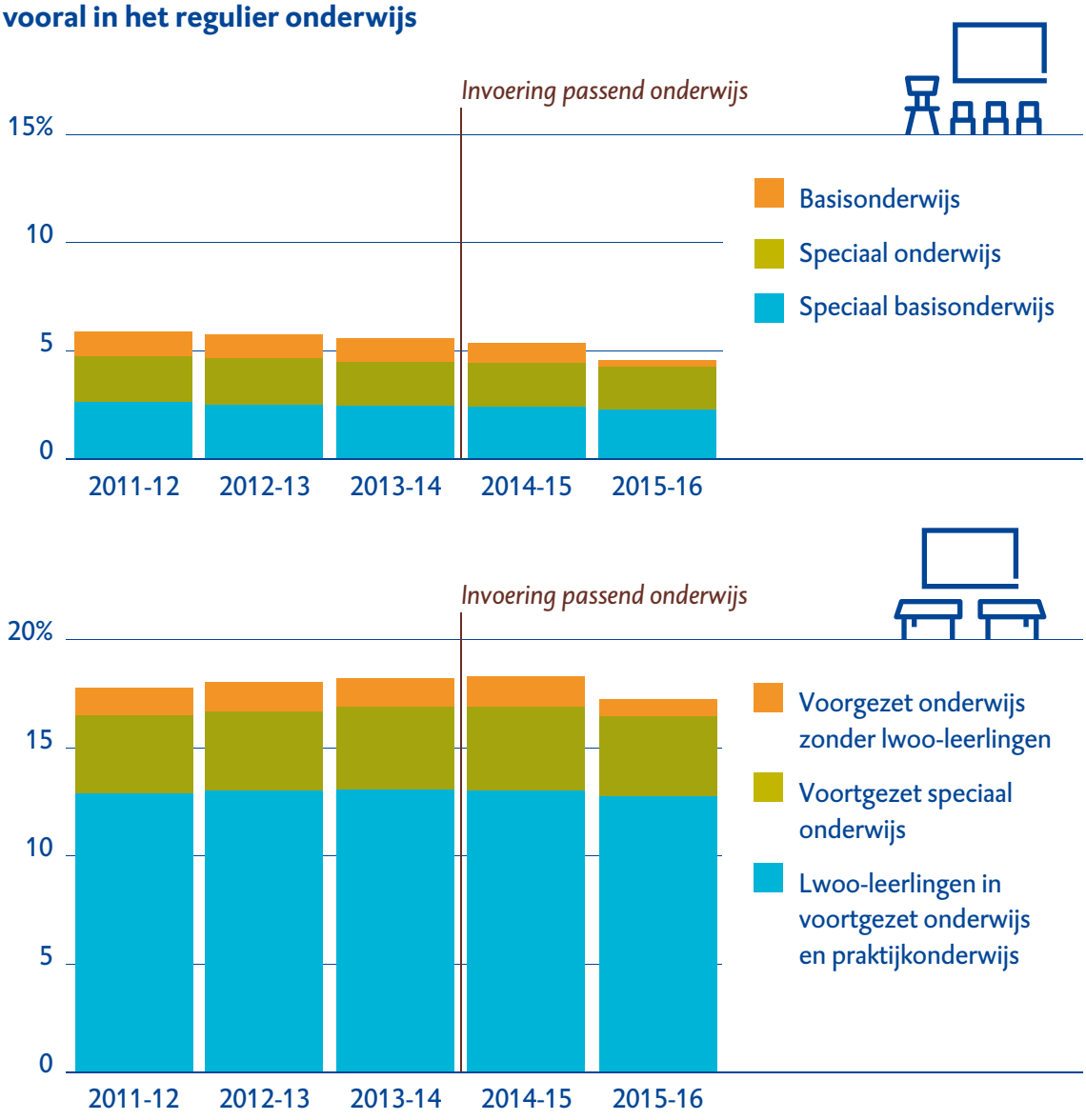
5.1.1 Feiten en cijfers passend onderwijs

Passend onderwijs is in augustus 2014 ingevoerd omdat het vorige stelsel van leerlingenzorg een aantal problemen kende. “De organisatie van het onderwijs en de inzet van de middelen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben [waren] niet efficiënt en effectief” aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Het nieuwe systeem moest daarom voldoen aan een aantal voorwaarden, waarvan er één betrekking had op verantwoording: het systeem moest transparant en beheersbaar zijn. Het moest duidelijk zijn waaraan de beschikbare middelen voor extra ondersteuning werden besteed, aldus de memorie van toelichting.

Feiten en cijfers over leerlingen

In de figuren hieronder laten we de ontwikkeling zien van de aantallen geregistreerde leerlingen met extra ondersteuning als aandeel van het totaal aantal leerlingen in het primair respectievelijk voortgezet onderwijs. We vergelijken met de aantallen die bekend waren over de laatste jaren vóór de invoering van passend onderwijs (augustus 2014). Na de invoering van passend onderwijs zien we een (versterkte) daling in het aandeel geregistreerde leerlingen met extra ondersteuning.

Aandeel geregistreerde leerlingen met extra ondersteuning daalt, vooral in het regulier onderwijs



Figuur 5.1 *Ontwikkeling aandeel geregistreerde leerlingen met extra ondersteuning in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs*[1]

Bron: DUO-data, bewerking Algemene Rekenkamer

Toelichting: De geregistreerde leerlingen in het primair onderwijs betreffen: leerlingen in het speciaal basisonderwijs (sbao), speciaal onderwijs (so), leerlingen met extra ondersteuning: een rugzakje (leerlinggebonden financiering tot augustus 2014) en leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het regulier basisonderwijs vanaf schooljaar 2015-2016.

In het voortgezet onderwijs zijn geregistreerde leerlingen: leerlingen in het praktijkonderwijs (pro), leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), leerlingen met extra ondersteuning in overig regulier voortgezet onderwijs: een rugzakje (leerlinggebonden financiering tot augustus 2014) en met een ontwikkelingsperspectief (vanaf schooljaar 2015-2016).

Het aandeel leerlingen met extra ondersteuning is in het voortgezet onderwijs (ongeveer 17%) veel hoger dan in het primair onderwijs (ongeveer 4,5%). Dit komt vooral door het grote aandeel leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in het voortgezet onderwijs. Dit is een vorm van (lichte) extra ondersteuning aan leerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs die geen vergelijkbare variant kent in het primair onderwijs. Opmerkelijk is dat het aandeel leerlingen dat leerkrachten in het basisonderwijs ervaren als leerling die extra ondersteuning nodig heeft, op ongeveer 25% ligt (Driessen, Mulder & Roeleveld, 2012) – veel hoger dan het aandeel leerlingen in het primair onderwijs van wie de extra ondersteuningsbehoefte geregistreerd wordt (namelijk 4,5%).

Een groep leerlingen die vanwege passend onderwijs in beeld moet zijn, zijn de zogenoemde 'thuiszitters'. De doelstelling van het Ministerie van OCW is, dat er in 2020 geen leerlingen meer thuiszitten. Volgens de *Tiende voortgangsrapportage passend onderwijs* (OCW, 2016a) waren er 5.101 leerlingen die in het schooljaar 2015-16 'absoluut' verzuimden (niet stonden ingeschreven bij een school, maar wel leerplichtig waren) en 5.537 met een ontheffing van de leerplicht. In § 5.1.3 gaan we uitvoeriger in op de registratie van thuiszitters.

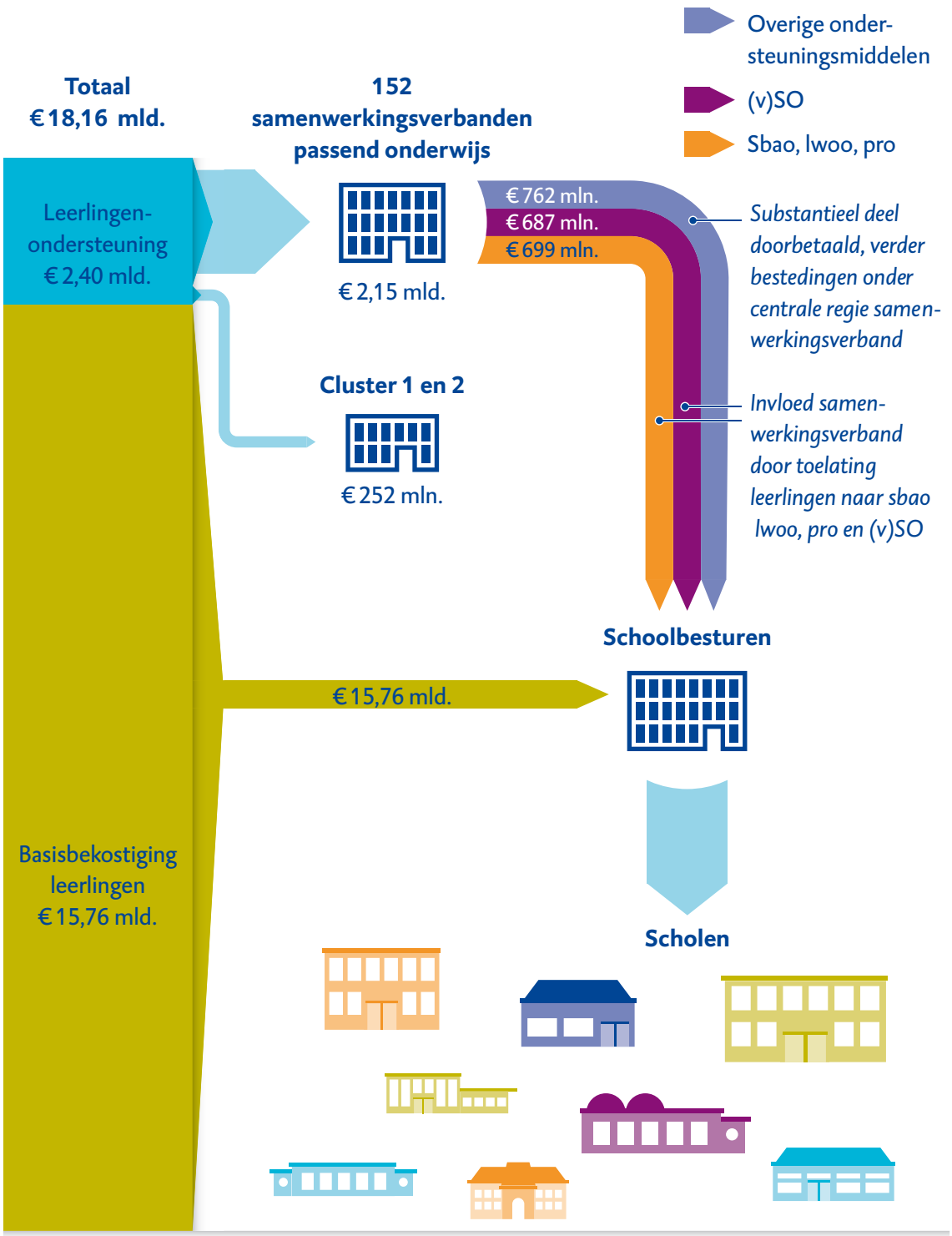
Aantal samenwerkingsverbanden passend onderwijs

De verantwoordelijkheid voor passend onderwijs is belegd bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs: die moeten ervoor zorgen dat het ondersteuningsaanbod in hun gebied 'dekkend' is en dat elk kind in hun gebied dat dit nodig heeft, extra ondersteuning krijgt. Elk schoolbestuur is bij zo'n samenwerkingsverband aangesloten. In het primair onderwijs zijn er in totaal 77 samenwerkingsverbanden en in het voortgezet onderwijs 75.

Geldstromen primair en voortgezet onderwijs, inclusief passend onderwijs

In 2016 was voor passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs € 2,40 miljard beschikbaar, op een totaalbedrag van € 18,16 miljard dat het Ministerie van OCW in dat jaar uitgaf aan de bekostiging van primair en voortgezet onderwijs. In figuur 5.2 laten we deze geldstromen op hoofdlijnen zien: de omvang en de ontvangers.

Het ministerie van OCW verdeelt € 18,16 miljard voor primair en voortgezet onderwijs over samenwerkingsverbanden en schoolbesturen



Figuur 5.2 *Financiële middelen voor primair en voortgezet onderwijs (basisbekostiging en extra ondersteuning), 2016*

In figuur 5.2 zijn de geldstromen in 2016 voor extra ondersteuning in beeld gebracht. Ook de samenhang met de basisbekostiging is erin te zien. De € 2,40 miljard die beschikbaar is voor leerlingenondersteuning betreft de bekostiging van lichte en zware ondersteuning van leerlingen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Deze € 2,40 miljard verdeelt het ministerie op basis van het aantal leerlingen per samenwerkingsverband, waarbij via verschillende normbedragen rekening wordt gehouden met het aantal leerlingen in het regulier onderwijs en in de speciale onderwijscategorieën.

Van de beschikbare € 2,40 miljard gaat € 252 miljoen rechtstreeks naar de landelijke onderwijsinstellingen voor leerlingen met visuele beperkingen respectievelijk auditieve beperkingen en spraakbeperkingen (cluster 1 en cluster 2). De overige € 2,15 miljard gaat naar samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Een deel van dit budget – € 1,39 miljard – gaat rechtstreeks naar de schoolbesturen om de leerlingen te financieren die zijn ingeschreven op speciale scholen (speciaal basisonderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), het praktijkonderwijs (pro) – samen € 699 miljoen in 2016 – en het (voortgezet) speciaal onderwijs: € 687 miljoen in 2016). Samenwerkingsverbanden hebben invloed op dit budget doordat zij bepalen welke leerlingen in aanmerking komen voor een plaats op die scholen, door de afgifte van zogeheten toelaatbaarheidsverklaringen.
Het resterende budget voor lichte en zware ondersteuning in het regulier onderwijs – € 762 miljoen – is niet geoormerkt. De samenwerkingsverbanden betalen een substantieel deel van dit bedrag door aan hun schoolbesturen. In § 5.1.2 komen we daar nog op terug.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs bepalen zelf hoeveel budget zij besteden aan basisondersteuning en welke ondersteuning zij bij hun scholen tot de basisondersteuning rekenen. De middelen hiervoor kunnen deels uit de basisbekostiging van scholen komen (de bekostiging voor het reguliere onderwijs) en deels uit de ondersteuningsmiddelen van de samenwerkingsverbanden. In elk samenwerkingsverband gelden eigen afspraken over hoeveel het samenwerkingsverband financieel bijdraagt aan de basisondersteuning op de scholen.

In figuur 5.3 combineren we de informatie over schooltype en leerlingen die daarbij horen, met een indicatie van de bekostiging per leerling (zowel voor het gewone onderwijs – de basisbekostiging – als voor de ondersteuning). Ook is het aantal leerlingen per type onderwijs opgenomen.

Het bedrag dat per leerling beschikbaar is voor extra ondersteuning boven op de basisbekostiging verschilt per type onderwijs

Primair onderwijs

Basisonderwijs
1.443.068 leerlingen

Speciaal basisonderwijs
34.726 leerlingen

Leerling met basisbekostiging.
Extra ondersteuning mogelijk, afhankelijk van afspraken in samenwerkingsverband

Leerling met lichte ondersteuning in aparte scholen

Voortgezet onderwijs

Regulier voortgezet onderwijs
867.523 leerlingen

Leerwegondersteunend onderwijs
102.311 leerlingen

Leerling met lichte ondersteuning in regulier voortgezet onderwijs (vmbo)

Praktijkonderwijs (pro)
29.823 leerlingen

Figuur 5.3 *Bekostiging voor ondersteuning aan leerlingen, per schooltype*

Bronnen:

- *Omschrijvingen en bekostigingsbedragen voor ondersteuning: bedragen 2016-2017 van www.passendonderwijs.nl.*
- *Basisbekostiging: basisonderwijs uit begroting 2017 (bedrag 2016).*
- *Regulier voortgezet onderwijs uit begroting 2017 (totale uitgaven voortgezet onderwijs exclusief ondersteuningsmiddelen gedeeld door het aantal leerlingen).*

Verevening

Passend onderwijs is niet gepaard gegaan met een bezuiniging, maar er is wel sprake van een herverdeling van middelen: de regionale 'verevening' van financiële middelen voor zware ondersteuning. Die zijn bedoeld voor leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en leerlingen die vóór de invoering van passend onderwijs leerling-gebonden financiering ontvingen – ook wel 'rugzakje' genoemd – om aan het regulier onderwijs te kunnen deelnemen. In de jaren voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs waren er grote verschillen ontstaan in de bedragen die regionaal werden uitgegeven aan zware ondersteuning. Dit kwam onder andere doordat er verschillend geïndiceerd werd voor zware ondersteuning. In passend onderwijs is het uitgangspunt dat er geen reden is om aan te nemen dat er regionale verschillen zouden zijn in het aandeel leerlingen dat is aangewezen op zware ondersteuning. De verevening leidt ertoe dat in 2020 de financiële middelen voor zware ondersteuning zijn afgestemd op die aanname: dat in heel Nederland een gelijk aandeel leerlingen behoefte heeft aan deze ondersteuning. Daardoor zal ongeveer de ene helft van de samenwerkingsverbanden geleidelijk minder budget hebben voor leerlingenondersteuning, en de andere helft juist meer dan voorheen. De middelen voor lichte ondersteuning, dus voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs, zijn al in de jaren negentig verevend en vallen buiten de huidige verevening.

5.1.2 Beperkt inzicht in besteding van financiële middelen passend onderwijs

De centrale vraag in ons onderzoek is: waaraan besteden de samenwerkingsverbanden de financiële middelen die ze voor passend onderwijs ontvangen en tot welke resultaten leidt dat? Het antwoord daarop is niet te geven. We beschrijven hier waardoor dat komt.

Weinig specifieke verantwoordingseisen aan samenwerkingsverbanden over resultaten passend onderwijs

We stellen vast dat de ambitie om tot een heldere verantwoording te komen over de besteding van de middelen, niet voldoende is verankerd in de eisen die het ministerie daaraan stelt. In de eisen die gesteld worden aan de verantwoording, aan het ministerie, zien wij die ambitie in elk geval niet terug. Dit blijkt uit de wet- en regelgeving en uit het onderwijsaccountantsprotocol. Samenwerkingsverbanden moeten jaarlijks verantwoording afleggen aan het Ministerie van OCW over de inzet van de financiële middelen die ze van het ministerie ontvangen en over de daarmee bereikte resultaten. De verslaglegging moet voldoen aan de eisen in de *Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs* (RJO) (OCW, 2015). Dat zijn dezelfde eisen die van toepassing zijn op de jaarverslaglegging door schoolbesturen; er staan geen specifieke richtlijnen in voor passend onderwijs. In de bijlage bij de toelichtende brochure bij de RJO heeft het Ministerie van OCW wel een *Factsheet*

financiële verantwoording voor samenwerkingsverbanden opgenomen, waarin enige uitleg wordt gegeven hoe samenwerkingsverbanden deze verantwoording aan het Ministerie van OCW vorm moeten geven (OCW, 2014a). Hierin staat onder meer dat samenwerkingsverbanden zich in hun jaarverslag moeten verantwoorden aan het ministerie over de middelen die ze hebben doorbetaald aan schoolbesturen, ook al zijn het de schoolbesturen die de middelen uitgeven. Dat geldt ook voor de financiële middelen voor plaatsing van leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. De samenwerkingsverbanden zijn er weliswaar verantwoordelijk voor dat alle betrokken actoren (dus ook het speciaal onderwijs) de gelden voor passend onderwijs doelmatig inzetten, maar zij bepalen zelf welke informatie zij daarvoor van hun schoolbesturen vragen. Daar stelt de wetgever geen eisen aan.

In het *Onderwijsaccountantsprotocol*, aan de hand waarvan de instellingsaccountants de jaarstukken controleren, worden de samenwerkingsverbanden passend onderwijs gelijkgesteld met andere bevoegd gezagen in het onderwijs. De instellingsaccountants controleren dus met dezelfde blik als waarmee zij de jaarverslagen van schoolbesturen beoordelen. Er zijn geen specifieke eisen waaraan de accountantscontrole op jaarverslagen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs moet voldoen.

In de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel passend onderwijs formuleerde het Ministerie van OCW destijds als één van de doelstellingen van de invoering van passend onderwijs: “de besteding van de financiële middelen voor leerlingenondersteuning transparanter te maken” (OCW, 2011). En: “De nieuwe bekostigingssystematiek biedt veel ruimte voor samenwerkingsverbanden en scholen om ondersteuning op maat te bieden. Het bieden van (financiële) ruimte moet wel gepaard gaan met een heldere verantwoording. Horizontale verantwoording vormt het belangrijkste verantwoordingselement in dit systeem: scholen zullen elkaar vragen hoe ze de middelen inzetten. De inefficiënte inzet van middelen door één school heeft immers gevolgen voor alle andere scholen in het samenwerkingsverband”. Op deze horizontale verantwoording gaan we hierna nog in.

Samenwerkingsverbanden verantwoorden zich nog onvoldoende over de besteding van de middelen. De Inspectie van het Onderwijs schrijft in haar *Staat van het Onderwijs 2014-2015*, op basis van een analyse van de jaarrekeningen over de periode augustus-december 2014: “Samenwerkingsverbanden zouden wel de verantwoording van de besteding van middelen duidelijker kunnen opnemen. Deze verantwoording over de besteding van de middelen maakt nauwelijks of geen deel uit van de financiële verantwoording van de samenwerkingsverbanden en het is dus niet duidelijk of leerlingen

profiteren van de inzet van het samenwerkingsverband" (Inspectie van het Onderwijs, 2016a). In oktober 2016, in een intern memo over een representatieve selectie van 36 jaarverslagen over 2015, zegt de inspectie bijna hetzelfde over de jaarverslagen 2015: "De verantwoording over de besteding van de middelen in het onderwijs door de onderwijsbesturen binnen een samenwerkingsverband maakt nauwelijks of geen deel uit van de verslaglegging van de samenwerkingsverbanden. Er bestaat echter ook geen verplichting daartoe, waardoor ook op termijn besturen van samenwerkingsverbanden alleen uit eigen beweging zich zullen verantwoorden over de doelmatige besteding van de middelen".
De bruikbaarheid van de financiële kengetallen in de jaarverslagen 2015 noemt de inspectie in haar memo beperkt.

De Inspectie van het Onderwijs concludeert in haar *Financiële staat van het onderwijs 2015* verder dat de samenwerkingsverbanden "hun draai nog moeten vinden en daarom voorzichtig omgaan met hun uitgaven. De scherpte van gemaakte keuzes en de onderbouwing daarbij ontbreken nog te vaak" (Inspectie van het Onderwijs, 2016b).

Substantiële doorbetaling middelen aan schoolbesturen 'zonder tegenprestatie'
In hun jaarrekeningen verantwoorden samenwerkingsverbanden zich onder meer over de bedragen die ze van Rijkswege hebben ontvangen en over hun doorbetalingen aan schoolbesturen.

Tabel 5.1 *Jaarrekeningen 2014 en 2015 van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs: ontvangen rijksgelden en doorbetalingen aan schoolbesturen (bedragen in miljoenen €)*

	po	vo	totaal
Rijksbijdrage en overige rijkssubsidies	607,1	328,8	935,0
Doorbetaling aan schoolbesturen	397,6	161,6	559,2

Toelichting: Jaarrekeningen 2014 en 2015 zijn samengevoegd, deels door samenwerkingsverbanden zelf ('verlengd boekjaar': 1 augustus 2014-eind 2015); voor de andere samenwerkingsverbanden door Algemene Rekenkamer.

Samenwerkingsverbanden moeten bedragen die ze aan schoolbesturen overmaken, in hun jaarrekening als 'doorbetaling' boeken indien daar geen 'vastgestelde of harde tegenprestatie' tegenover staat. De tabel is gebaseerd op jaarrekeninggegevens die bij DUO bekend zijn. Niet alle jaarrekeningen van samenwerkingsverbanden waren in de DUO-bestanden opgenomen.

In hun jaarrekeningen over 2014 en 2015 samen, verantwoordden de samenwerkingsverbanden gezamenlijk een doorbetaling van 60% van hun financiële middelen (€ 559,2 miljoen op een totaal van € 935,0 miljoen). Nemen we alleen de jaarrekeningen 2015 als basis, dan gaat het om 65%. Opvallend is overigens, dat samenwerkingsverbanden in hun jaarrekeningen 2014 en 2015 opnemen, dat zij voor € 559,2 miljoen hebben doorbetaald aan schoolbesturen, terwijl de schoolbesturen primair en voortgezet onderwijs in hun jaarrekeningen over diezelfde jaren een ruimschoots lager bedrag opvoeren als 'ontvangen doorbetalingen van samenwerkingsverbanden', namelijk € 511,3 miljoen: dus € 48 miljoen minder. Wij hebben hiervoor geen sluitende verklaring.

In de jaarrekeningen van zeven samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en van veertien samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs, stond geen doorbetaling aan schoolbesturen geboekt. Uit de jaarrekeninggegevens die bij DUO beschikbaar zijn is niet op te maken of deze samenwerkingsverbanden daadwerkelijk nul euro hebben doorbetaald of dat er sprake is van een verkeerde boeking. Wij hebben dit niet nader onderzocht.

In tabel 5.2 is te zien hoeveel Rijksbekostiging de samenwerkingsverbanden volgens het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs in 2014 en 2015 hebben ontvangen. Deze bedragen zijn lager dan de bedragen in figuur 5.3 die 2016 betreffen, deels doordat in de jaren 2014 en 2015 sprake was van een overgangssituatie in de beschikbaarstelling van ondersteuningsmiddelen aan samenwerkingsverbanden.

Tabel 5.2 *Rijksbekostiging samenwerkingsverbanden passend onderwijs 2014 en 2015, volgens het Ministerie van OCW, voor primair en voorgezet onderwijs (bedragen in miljoenen €)*

	po	vo	totaal
Bekostiging inclusief middelen voor speciaal onderwijs	716,9	446,7	1.163,6
Bekostiging exclusief middelen voor speciaal onderwijs	591,5	268	859,5

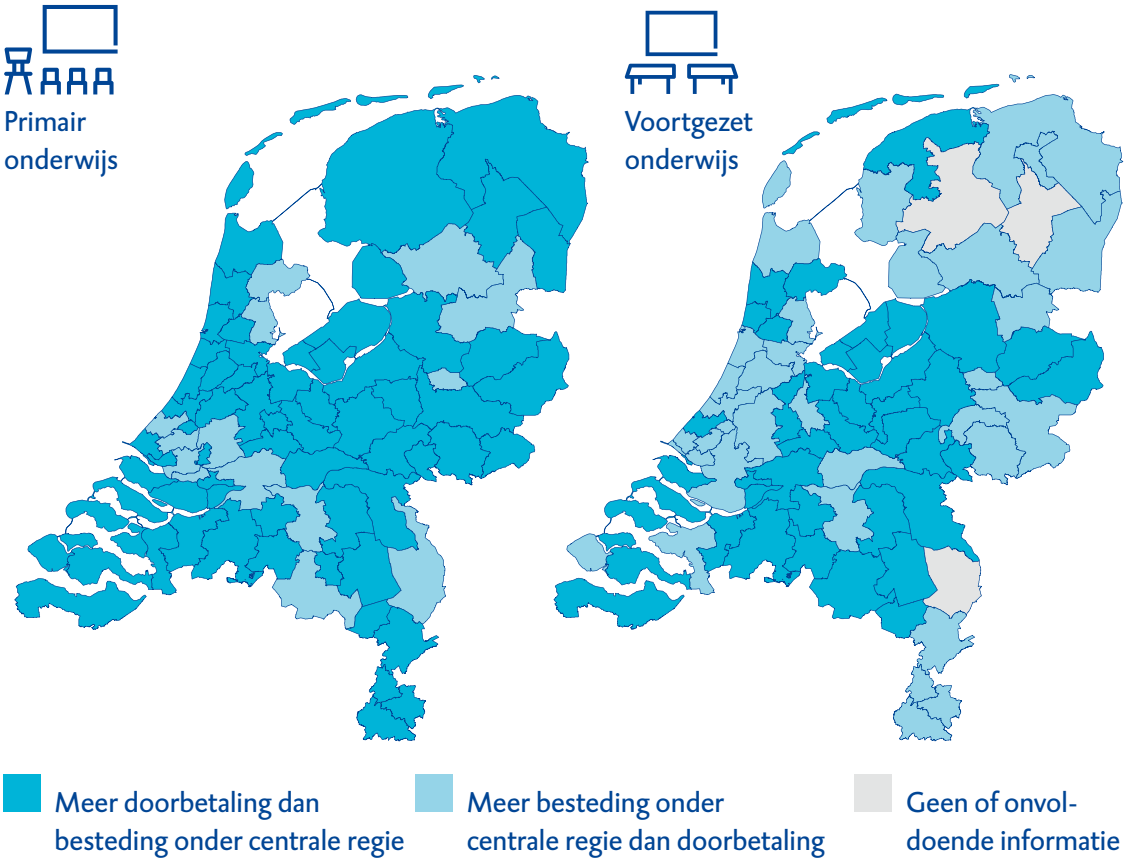
De vergelijking van de twee voorgaande tabellen laat een verschil zien tussen de rijksgelden die samenwerkingsverbanden passend onderwijs in primair en voortgezet onderwijs in 2014 en 2015 zeggen te hebben ontvangen (volgens hun jaarrekeningen) en de bekostiging die het Ministerie van OCW hun heeft verstrekt voor diezelfde jaren. De samenwerkingsverbanden zeggen € 935,0 miljoen te hebben ontvangen, € 75,5 miljoen meer dan de € 859,5 miljoen die het Ministerie van OCW als bekostiging opgeeft (exclusief middelen voor speciaal onderwijs).

Mogelijke verklaringen voor dit verschil zijn:

- Sommige samenwerkingsverbanden boeken de rijksbekostiging bij 'overige ontvangsten' of salderen de rijksbijdrage met de doorbetaling, waardoor het lijkt alsof zij een veel lager bedrag van het Rijk hebben ontvangen (Inspectie van het Onderwijs, 2016b).
- Een deel van de financiële middelen die het Ministerie van OCW verstrekt, gaat naar passend onderwijs in het mbo via gecombineerd vmbo/mbo-onderwijs.
- De jaarrekeninggegevens 2015 van twee samenwerkingsverbanden waren niet aanwezig in de databestanden van DUO; die ontbreken in tabel 5.1.

In figuur 5.4 is te zien welke samenwerkingsverbanden meer geld doorbetalen aan hun schoolbesturen – 'zonder vastgestelde of harde tegenprestatie' dus – dan zij zelf onder centrale regie besteden. Ook hier gelden de kanttekeningen die we hierboven hebben geplaatst bij de jaarrekeninggegevens van de samenwerkingsverbanden: dat er een groot verschil is met bekostigingsgegevens van het Ministerie van OCW, en dat niet altijd duidelijk is of samenwerkingsverbanden daadwerkelijk nul euro hebben doorbetaald of dat er sprake is van een verkeerde boeking.

De meeste samenwerkingsverbanden betalen meer middelen door aan schoolbesturen dan zij onder centrale regie besteden. In het primair onderwijs gebeurt dit meer dan in het voortgezet onderwijs



Figuur 5.4 *Mate van doorbetaling samenwerkingsverbanden aan schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs*

Bron: DUO overzicht jaarrekeninggegevens samenwerkingsverbanden 2015 (NB soms verlengd boekjaar). In beide kaarten ontbreekt een samenwerkingsverband dat landelijk opereert. In het primair onderwijs is dat het reformatorisch samenwerkingsverband in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs gaat het om het reformatorisch samenwerkingsverband voortgezet onderwijs.

Beide samenwerkingsverbanden betalen meer door dan zij onder centrale regie besteden.

Hoe hard zijn de percentages van de doorbetalingen?

In het samenwerkingsverband dat wij als casus onderzochten, bleek uit de jaarrekening dat er in 2015 sprake was van doorbetaling van 92% van de rijksbekostiging aan de schoolbesturen. De regels over doorbetalingen stellen dat bij een doorbetaling sprake is van een generieke afspraak, zonder vastgestelde of harde tegenprestatie (zoals bijvoorbeeld een contract). In het samenwerkingsverband bestonden voor een deel van de doorbetaalde middelen afspraken over de besteding. Deze afspraken gingen over de inzet uit de doorbetaalde middelen voor expertise, specifieke projecten of ambulante begeleiding en kunnen beschouwd worden als een vorm van tegenprestatie, overigens zonder dat ze altijd de hardheid hadden van een contract. Uiteindelijk bleef er nog wel een bedrag zonder tegenprestatie over, maar dit was veel lager dan de 92% die blijkens de jaarrekening 'zonder tegenprestatie' aan de schoolbesturen werd doorbetaald. Dit relativeert in dit specifieke geval, maar misschien in meer gevallen, de informatieve waarde van de jaarverslagen op dit punt.

Weinig specifieke verantwoordingseisen aan schoolbesturen over resultaten passend onderwijs

Voor de schoolbesturen geldt, net als voor de samenwerkingsverbanden, dat zij zich verantwoorden volgens de eisen in de *Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs*. Daarin staan echter geen specifieke richtlijnen over passend onderwijs, terwijl ze van hun samenwerkingsverbanden een fors bedrag aan financiële middelen doorbetaald krijgen om te besteden aan passend onderwijs en de samenwerkingsverbanden zich over deze middelen moeten verantwoorden in hun jaarverslag.

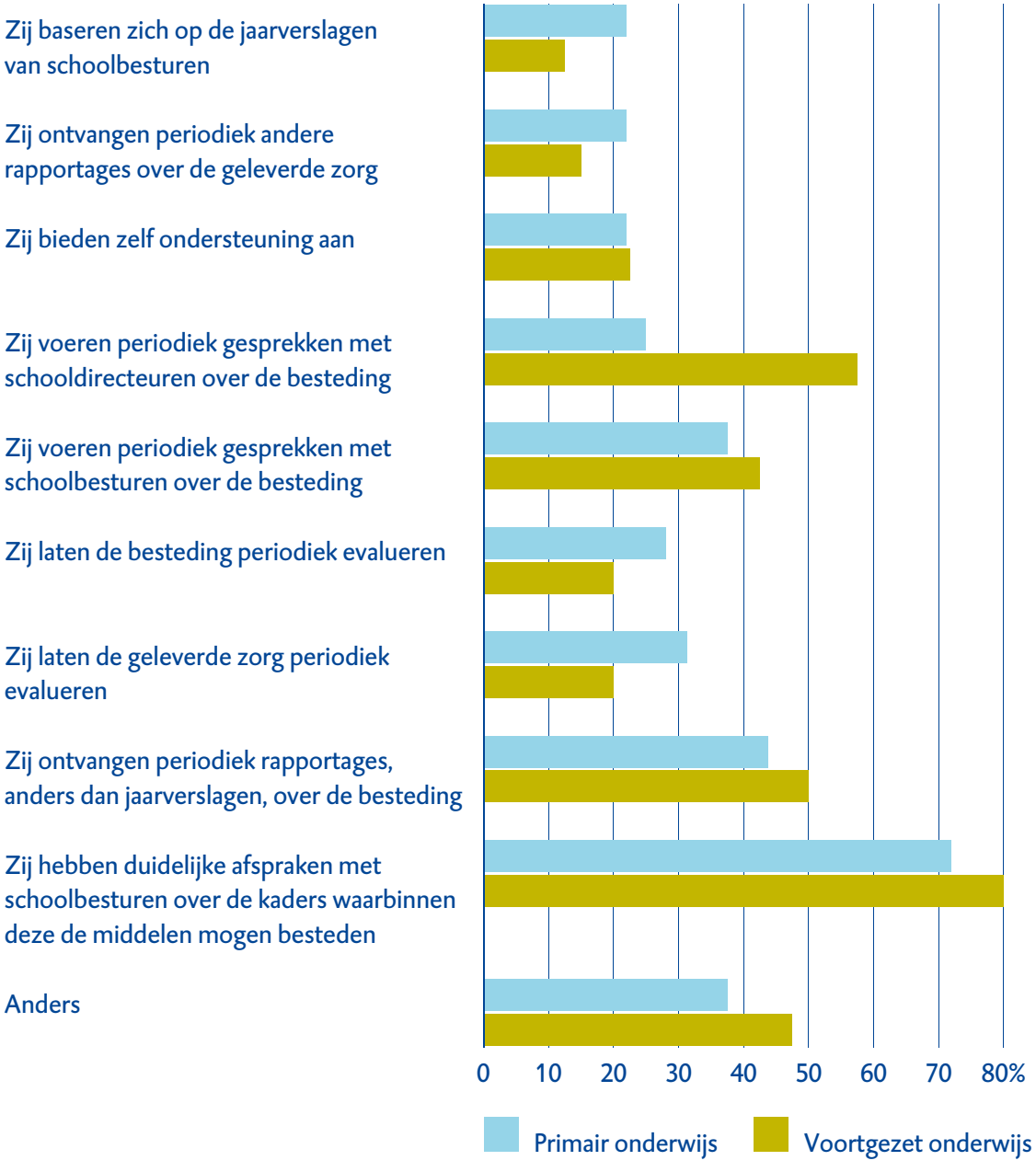
Mening uit de praktijk over verantwoordingsregelgeving

De controller van het samenwerkingsverband dat wij hebben onderzocht: "De wet- en regelgeving over de verantwoording over passend onderwijs is minimaal. Schoolbesturen geven ook niet meer verantwoordingsinformatie dan die de wet vraagt, ook niet aan het samenwerkingsverband." Waar de schoolbesturen de € 91,00 per leerling voor inzetten die ze van het samenwerkingsverband als doorbetaling ontvangen, is voor de controller nu niet inzichtelijk. Het samenwerkingsverband ontvangt daar geen informatie over en in de jaarverslagen van de schoolbesturen is het als zodanig nog niet terug te vinden. Het samenwerkingsverband heeft een monitor passend onderwijs in ontwikkeling, die op termijn inzicht moet geven in de bestedingen door schoolbesturen aan passend onderwijs.

We hebben de directeuren van samenwerkingsverbanden (schriftelijk) gevraagd hoe zij zich op de hoogte stellen van wat hun schoolbesturen doen met de financiële middelen die ze van het samenwerkingsverband krijgen doorbetaald. In het primair onderwijs antwoordde 23% van de directeuren daarvoor geen systeem te hebben. In het voortgezet onderwijs was dat 19%. Ook hebben we de directeuren gevraagd te reageren op de stelling dat zij "er zeker van zijn dat het aan schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt

besteed aan leerlingenondersteuning". In het primair onderwijs zei 49% dit zeker te weten, en in het voortgezet onderwijs 69%. Déze directeuren hebben we vervolgens gevraagd, hoe ze dat zeker weten. De antwoorden staan in figuur 5.5.

Directeuren van samenwerkingsverbanden hebben verschillende bronnen om zeker te weten dat schoolbesturen de doorbetaalde middelen aan leerlingenondersteuning besteden



Figuur 5.5 *Antwoorden op de vraag 'Hoe weet u dit?' van directeuren die zeker zeiden te weten dat hun schoolbesturen de doorbetaalde financiële middelen aan leerlingenondersteuning besteden*

Bron: Monitor samenwerkingsverbanden (Van Aarsen, Weijers, Walraven & Bomhof, nog te publiceren)

Opvallend weinig directeuren van samenwerkingsverbanden blijken zich te baseren op de jaarverslagen van de schoolbesturen, om zeker te weten dat de schoolbesturen de doorbetaalde financiële middelen aan leerlingenondersteuning hebben besteed. Dat bevestigt onzes inziens dat de jaarverslagen van schoolbesturen in hun huidige vorm daar geen geschikte bron voor zijn.

Ook uit het (nog lopend) meerjarig casusonderzoek dat Eimers, Ledoux & Smeets (2016) uitvoeren bij onder meer vijf samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en vijf in het voortgezet onderwijs, blijkt: "De verantwoording over de besteding van de middelen is in alle cases een punt waaraan aandacht wordt besteed, maar dit bevindt zich nog grotendeels in een ontwikkelstadium. De komende jaren zal moeten blijken of de procedures die bedacht zijn ook voldoen. Denkbaar is dat op dit punt spanningen kunnen ontstaan tussen de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband, dat zich extern moet verantwoorden over de inzet van middelen en intern inzicht nodig heeft in middelenbesteding om die doelmatig te laten verlopen, en de afzonderlijke scholen/besturen, die in vrijheid over de inzet van hun eigen ondersteuningsmiddelen willen beslissen en niet gewend zijn daarover verantwoording af te leggen."

Toezicht door de inspectie op samenwerkingsverbanden

De Inspectie van het Onderwijs heeft een apart toezichtkader voor het toezicht op de samenwerkingsverbanden (Inspectie van het Onderwijs, 2016c). Zij betrekt in dat toezicht ook de onderwijspraktijk op de scholen en het scholentoezicht, omdat de wederzijdse afhankelijkheid tussen schoolbesturen en het samenwerkingsverband, en tussen schoolbesturen onderling bij passend onderwijs sterk is. Punten die de inspectie daarbij meeneemt zijn onder meer dat:

- voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben een passende onderwijsplek beschikbaar is;
- het bestuur van het samenwerkingsverband intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording aflegt over doelen en resultaten en daarover actief een dialoog voert; en
- het samenwerkingsverband efficiënt en effectief gebruik maakt van de bekostiging.

Horizontale verantwoording zorgt nog niet voor voldoende tegenwicht

In de aanloop naar de Wet passend onderwijs was de verwachting dat vooral *horizontale* verantwoording ervoor zou zorgen dat er in het nieuwe stelsel meer transparantie zou zijn over waar de gelden voor leerlingenondersteuning aan besteed worden. Die verwachting is niet uitgekomen. Anders dan vooraf gehoopt zijn de interne *checks and balances* binnen de

samenwerkingsverbanden voorlopig nog zwak ontwikkeld. De gezamenlijke opdracht van schoolbesturen als deelnemers aan het samenwerkingsverband is te zorgen voor extra ondersteuning van leerlingen die dat nodig hebben. Door de zwak ontwikkelde interne *checks and balances* kan die gezamenlijke opdracht ondersneeuwen onder de belangen van individuele schoolbesturen in het samenwerkingsverband.

De volgende constateringen brengen ons ertoe, de interne *checks and balances* binnen de samenwerkingsverbanden te kwalificeren als 'zwak ontwikkeld':

- Bij de meeste samenwerkingsverbanden passend onderwijs is het intern toezicht nu nog niet onafhankelijk. De Inspectie van het Onderwijs schrijft in haar *Onderwijsverslag 2014-2015*: "Intern toezicht op de samenwerkingsverbanden is in de meeste gevallen niet werkelijk onafhankelijk. De personen die zitting hebben in de toezichthoudende organen, zijn vaak ook schoolbestuurder van een of meer scholen in het samenwerkingsverband. Er is daardoor sprake van belangenverstrengeling, omdat de toezichthouders zowel het belang van ouders en betrokken leerlingen in het oog moeten houden als het belang van de school of scholen waar zij bestuurder van zijn. Het intern toezicht is dan niet onafhankelijk. Ook zijn de functies van intern toezicht en bestuur daarmee niet deugdelijk gescheiden." (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

Good governance in de praktijk

De voorzitter van de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband dat wij hebben onderzocht zei hierover: "Wij hameren als ondersteuningsplanraad op *good governance* binnen het samenwerkingsverband. Het is vreemd dat besturen zichzelf binnen het samenwerkingsverband nu aansturen. Iedereen gaat uiteindelijk voor zijn eigen belang en beschermt zijn autonomie. Daar moet echt iets aan gebeuren."

De dubbele petten leiden ertoe, dat schoolbesturen het instellingsbelang zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van de leerling die extra ondersteuning nodig heeft.

- In een aanzienlijk deel van de samenwerkingsverbanden is geen doorzettingsmacht geregeld. Doorzettingsmacht wil in dit verband zeggen dat (iemand binnen) het samenwerkingsverband de plaatsing van een kind op een bepaalde plek in het onderwijs (en dus bij één van de deelnemende schoolbesturen) kan afdwingen. Dat is een extra waarborg voor een juiste plaatsing van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben en biedt tegenwicht aan schoolbesturen. De onderzoeken die hieraan in de afgelopen jaren aandacht hebben besteed, geven verschillende percentages.

De Inspectie van het Onderwijs stelt in het *Onderwijsverslag 2014-2015* dat een kwart van de samenwerkingsverbanden afspraken heeft gemaakt over wie een oplossing kan forceren (Inspectie van het Onderwijs, 2016a). Volgens het onderzoek van Jepma en Beekhoven (2015) heeft iets meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden een vorm van doorzettingsmacht geregeld of is daarmee bezig. En uit een peiling van de Algemene Vereniging Schoolleiders (2016) blijkt dat de helft van de vierhonderd schoolleiders stelt dat hun samenwerkingsverband doorzettingsmacht heeft.

- Het is de vraag of de ondersteuningsplanraden al tegenwicht kunnen bieden. De wet verplicht samenwerkingsverbanden passend onderwijs, een ondersteuningsplanraad in te stellen: een speciale medezeggenschapsraad waarin ouders, personeel en – in het voortgezet onderwijs – ook leerlingen zitten. Voor de vaststelling of wijziging van het ondersteuningsplan van samenwerkingsverbanden passend onderwijs is de voorafgaande instemming nodig van de ondersteuningsplanraad. Daarmee heeft de ondersteuningsplanraad inspraak in de thema's die in het ondersteuningsplan behandeld moeten worden. Bijvoorbeeld de afspraken over de basisondersteuning die alle scholen in het samenwerkingsverband bieden, welke leerlingen een plek kunnen krijgen in het (voortgezet) speciaal onderwijs en hoe de financiële middelen in het samenwerkingsverband worden verdeeld. In een recente brochure van het Ministerie van OCW komt een betrokkene bij de ondersteuning van medezeggenschap passend onderwijs aan het woord: "De betrokkenheid van ouders en leraren, begeleiders en leerlingen begin 2014 was groot. De dialoog en het vertrouwen leidden tot instemming van alle ondersteuningsplannen. Nu, eind 2016, is dat anders. Ouders en leraren begrijpen het systeem van passend onderwijs nog steeds niet goed. Ze kunnen niet overzien wat beslissingen in het samenwerkingsverband concreet betekenen voor de leraar en leerling in de klas. Procedures zijn ingewikkeld en deels onduidelijk. Ouders voelen zich soms alleen. Een aantal kinderen zit nog thuis. Ondersteuningsplanraden kampen in veel regio's met het vertrek van ouders en leraren. Het enthousiasme vermindert." (OCW, 2016b).

Medezeggenschap en horizontale verantwoording in de praktijk

De voorzitter van de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband waar wij onderzoek hebben gedaan, legde ook een relatie met de medezeggenschap op het niveau van schoolbesturen: "De horizontale verantwoording is nu nog niet opgewassen tegen de uitdagingen waar ze bij passend onderwijs voor staat. Schoolbestuurders zitten over het algemeen niet altijd te wachten op een kritische medezeggenschapsraad en zien er ook niet het belang van in om deze actief te informeren. In theorie zou het bestuur informatie over de besteding van de ondersteuningsmiddelen aan de medezeggenschapsraad moeten geven, maar de praktijk is weerbarstig. Schoolbestuurders geven dan bijvoorbeeld aan dat dat geen taak is van de medezeggenschapsraad."

- Horizontale verantwoording in de vorm van websites met benchmarkinformatie, staat nog in de kinderschoenen. Initiatieven als Vensters VO, Scholen op de kaart en het Dashboard passend onderwijs zijn daar nu nog niet geschikt voor. Deze websites zijn grotendeels een benchmarkinstrument voor de onderwijssector zelf, met afgeschermde informatie waarmee scholen zichzelf kunnen vergelijken met andere scholen. Deelname is vrijwillig. Hoe minder scholen en samenwerkingsverbanden meedoen, hoe minder deze systemen kunnen dienen als aanzet tot een landelijke benchmark. Bij het Dashboard passend onderwijs zijn overigens wel bijna alle samenwerkingsverbanden aangesloten.
  Ouders zijn tot nu toe niet tevreden over de informatie die er is over hoe de financiële middelen voor passend onderwijs worden ingezet. Dat blijkt althans uit een brief die enkele ouderorganisaties in december 2016 (Hulsen & Soffer, 2016) aan de Tweede Kamer schreven: “Ouders hebben recht op en behoefte aan veel meer transparantie over de bestedingen van passend onderwijs. Zij willen weten of het geld dat voor passende oplossingen voor hun kinderen is bedoeld, daar ook werkelijk terecht komt. Vooral wanneer samenwerkingsverbanden de middelen van het Ministerie van OCW verdelen op basis van het aantal leerlingen (het ‘schoolmodel’), is dit vaak volstrekt niet inzichtelijk. Wanneer transparanter te volgen is hoe de samenwerkingsverbanden functioneren, kunnen niet alleen de slechter presterende scholen gemakkelijker worden aangesproken, maar ook de goede voorbeelden beter worden uitgelicht.”

5.1.3 Gebrekkig zicht op extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs

Er is beperkt zicht op hoeveel kinderen welke ondersteuning nodig hebben in het regulier onderwijs. Ook is onduidelijk in hoeverre leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte die ondersteuning ook daadwerkelijk krijgen. Om de volgende redenen concluderen wij dat het zicht op de extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs gebrekkig is:

- De Tweede Kamer vroeg het Ministerie van OCW om inzicht in de daadwerkelijke ondersteuning van leerlingen. De registratie van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte – het zogeheten zorgvinkje in het Basisregister Onderwijs (BRON) – biedt dit inzicht onvoldoende en is onbetrouwbaar.
  Bij de behandeling van het Wetsvoorstel passend onderwijs in de Tweede Kamer is een motie aangenomen (Tweede Kamer, 2012), waarin de regering werd verzocht om meer zicht te creëren op de besteding van het budget voor onderwijsondersteuning en op het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Een reden voor dit verzoek was dat met de invoering van passend onderwijs, de registratie van leerlinggebonden financiering (rugzakjes) zou vervallen. De staatssecretaris van OCW kwam

aan het verzoek van de Tweede Kamer tegemoet door een registratieverplichting in te voeren voor leerlingen in het regulier onderwijs die extra ondersteuning krijgen (OCW, 2012). De staatssecretaris van OCW stelt in de memorie van toelichting bij de wetswijziging die daarvoor nodig was, dat het vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de minister van belang is, inzicht te krijgen in welke leerlingen in het stelsel passend onderwijs extra ondersteuning krijgen. Dit inzicht is nodig voor toezicht, monitoring en evaluatie van de Wet passend onderwijs (OCW, 2014b). Wij merken hierbij op dat het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (zoals gevraagd in de motie) niet hetzelfde is als het aantal leerlingen dat extra ondersteuning krijgt (uitvoering motie).

De informatiewaarde van het zorgvinkje is beperkt. Al vóór de invoering van de verplichting tot registratie van het ontwikkelingsperspectief werden er kanttekeningen gezet bij de informatiewaarde die het zorgvinkje zou hebben. Oomens, Kooij, Van Eck en Weijers (2013) stelden in een onderzoek vast dat er onduidelijkheid is bij basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs over de criteria voor leerlingen waarvoor een ontwikkelingsperspectief moet worden opgesteld. Twee jaar later stelden Jepma en Beekhoven (2015) vast dat er enige onduidelijkheid in het veld bestond over de vraag op welk moment voor wie een ontwikkelingsperspectief opgesteld dient te worden. En recent stelden Eimers, Ledoux en Smeets (2016) vast dat niet is vastgelegd in welke gevallen en situaties een ontwikkelingsperspectief verplicht is, of wanneer er sprake is van extra ondersteuning. Dat laatste is ook niet mogelijk, omdat per samenwerkingsverband en per school de verhouding tussen basisondersteuning en extra ondersteuning kan verschillen. De Onderwijsraad stelt in zijn advies over passend onderwijs in 2016 dan ook dat het niet mogelijk is om op grond van ontwikkelingsperspectieven een betrouwbaar beeld te krijgen van het aantal leerlingen dat extra ondersteuning ontvangt, op de aard van deze ondersteuning en op de plaats waar die wordt geboden (Onderwijsraad, 2016).

Ervaring met het ontwikkelingsperspectief vanuit een samenwerkingsverband

Ook het samenwerkingsverband waar wij onderzoek hebben gedaan constateert dat er landelijk nog geen helder beeld is van wat er precies wordt verstaan onder een ontwikkelingsperspectief en op welke ondersteuning daarbij valt te rekenen. De directeur van het samenwerkingsverband: “De PO-Raad zegt hier iets anders over dan de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs zou duidelijk moeten maken in welke gevallen een ontwikkelingsperspectief nodig is en in welke gevallen niet. Voorbeelden zouden hierbij enorm helpen.”

De Inspectie van het Onderwijs vindt dat de brochure die de PO-Raad heeft opgesteld inderdaad op onderdelen afwijkt van wat wettelijk is voorgeschreven en op onderdelen verder gaat dan de wet. De Inspectie stelt dat de wet heel helder is over wanneer een ontwikkelingsperspectief moet worden opgesteld.

Ontwikkelingsperspectieven worden mogelijk niet altijd geregistreerd omdat er geen financiële reden of andere prikkel is om ontwikkelingsperspectieven te registreren. De registratie vormt bovendien een extra administratieve handeling voor scholen.

Registratie van ontwikkelingsperspectief op een school

Een intern begeleider van een basisschool zei hierover: "Dat is een klusje dat eigenlijk twee keer per jaar moet gebeuren. Het is een puur administratieve handeling die er soms bij inschiet. Het is alleen maar het achteraf registreren van een arrangement; voor de school is dit niet zo belangrijk."

Registratie van ontwikkelingsperspectieven volgens een schoolbestuurder

Eén van de schoolbestuurders zei, op de vraag hoe het kwam dat er in dit samenwerkingsverband als geheel tamelijk weinig ontwikkelingsperspectieven geregistreerd zijn, dat dit vermoedelijk komt door de ervaren administratieve lasten en doordat de definitie niet duidelijk is. Er zijn bijvoorbeeld leerlingen die tijdelijk worden geholpen met hun leerproblemen rondom rekenen: dat geldt niet als aparte leerlijn en dan hoeft dus geen ontwikkelingsperspectief te worden opgesteld. Dat moet wel als deze leerlingen structureel worden geholpen vanwege gedragsproblemen. Het is voor docenten, intern begeleiders en schoolbesturen moeilijk in te schatten wanneer een leerling structureel wordt geholpen, en wanneer tijdelijk.

- Het aandeel geregistreerde leerlingen met een ontwikkelingsperspectief ('zorgvinkje') in het regulier onderwijs is fors lager dan het aandeel leerlingen met een rugzakje vóór de invoering van passend onderwijs, blijkt uit de figuren 5.1 en 5.2 in § 5.1.1. We hebben de vergelijking tussen aandelen leerlingen met een rugzakje en met een ontwikkelingsperspectief ook op het niveau van samenwerkingsverbanden in beeld gebracht voor het primair en het voortgezet onderwijs (voor kaartjes zie het web-dossier op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016). Hieruit blijkt dat het ontwikkelingsperspectief door vrijwel alle samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs veel minder als indicator is gebruikt dan voorheen het rugzakje. De vergelijking in het voortgezet onderwijs laat ook grote verschillen zien tussen aantal rugzakjes en aantal zorgvinkjes. Daar is echter in bepaalde regio's sprake van een (forse) daling van het aantal zorgvinkjes vergeleken met het aantal rugzakjes, en in andere regio's van een (forse) stijging. In sommige samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs zijn helemaal geen leerlingen met ontwikkelingsperspectief geregistreerd.

- Er vindt geen cohortonderzoek meer plaats naar leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte, een van de mogelijkheden om zicht op deze leerlingen te blijven houden. Idealiter zou er inzicht moeten zijn in (de ontwikkelingen in) het aantal leerlingen dat als leerling met extra ondersteuningsbehoefte wordt ervaren door de leerkracht. In het cohortonderzoek Cool 5-18 (gericht op het primair onderwijs) bleek dat het volgens leerkrachten gemiddeld gaat om ongeveer 25% van de leerlingen (Driessen, Mulder & Roeleveld, 2012). Er zijn geen cohortonderzoeken van na de invoering van passend onderwijs en er is ook niet voorzien in nieuwe onderzoeken waarin data over leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte worden verzameld. Koopman en Rossen (2016) bevelen in hun rapport over loopbanen van zorgleerlingen en niet-zorgleerlingen aan dat zowel het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) als het Ministerie van OCW zouden moeten bevorderen dat loopbaanonderzoek van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte mogelijk blijft.
- Ook op leerlingen buiten het reguliere onderwijs die extra ondersteuning nodig hebben, hebben samenwerkingsverbanden weinig zicht. De Inspectie van het Onderwijs vraagt sinds eind 2015 periodiek aan alle samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs om hun inzicht in 'thuiszitters' te rapporteren. Dit blijkt uit de website van de Inspectie van het Onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, z.d.). In het primair onderwijs is volgens de inspectie bij negen van de 77 samenwerkingsverbanden de registratie niet op orde, bij 45 is de registratie voldoende en bij 23 is deze ruim voldoende tot goed. In het voortgezet onderwijs was op het totaal van de 75 samenwerkingsverbanden, de registratie bij zes samenwerkingsverbanden niet op orde, bij 44 voldoende en bij 25 ruim voldoende tot goed. Deze cijfers tonen volgens de Inspectie aan dat het niet aannemelijk is dat alle samenwerkingsverbanden voldoende zicht op thuiszitters hebben en dat de aantallen onbetrouwbaar zijn.

5.1.4 Belang van meer inzicht in bestedingen

We haalden al aan dat een van de ambities van passend onderwijs was, dat het transparanter zou worden waaraan de gelden voor leerlingenondersteuning besteed worden. Dat is tot nu toe nog niet gerealiseerd. De redenen waarom men destijds meer zicht op de doelmatige en doeltreffende inzet van de gelden voor leerlingenondersteuning wilde hebben, gelden nu nog steeds. Wij zien daarnaast nog twee – meer actuele – belangrijke redenen waarom er nu actief werk gemaakt moet worden van meer transparantie over de bestedingen, op het niveau van *afzonderlijke* samenwerkingsverbanden.

Leerlingenondersteuning loopt niet overal goed

Uit onderzoeken blijkt dat er indicaties zijn dat de ondersteuning van leerlingen nog niet overal goed is geregeld:

- De kwaliteit van de leerlingenzorg en de differentiatievaardigheden van docenten waren in het schooljaar 2014-2015 verslechterd ten opzichte van het voorgaande schooljaar (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).
- Op regionaal niveau is niet noodzakelijkerwijs een dekkend aanbod tot stand gekomen (Onderwijsraad, 2016).
- Op een op de drie basisscholen laat volgens intern begeleiders de basisondersteuning te wensen over en op drie op de vijf basisscholen schiet de extra ondersteuning tekort (Smeets en Van Veen, 2016). De ondersteuningscoördinatoren in het voortgezet onderwijs geven een positievere inschatting. Op een op de vijf scholen laat de basisondersteuning te wensen over en op twee op de vijf scholen schiet de extra ondersteuning tekort.
- Intern begeleiders vinden dat er sprake is van achteruitgang wat betreft transparantie, deskundigheid en beschikbaarheid van voldoende middelen (Heim, Ledoux, Elshof & Karssen, 2016).

Verder stelt de meerderheid van de docenten dat zij door de invoering van passend onderwijs zelf problemen ervaren (Van Grinsven & Van der Woud, 2016). Dit roept de vraag op of docenten voldoende worden begeleid. In bijna de helft van de basisscholen vindt geen of in geringe mate *co-teaching* plaats (leraar met andere leraar of intern begeleider). Sinds de start van passend onderwijs is er vanuit samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs volgens meer intern begeleiders *eerder* sprake van een *afname* van diagnostische ondersteuning, ondersteuning voor leerkrachten en bovenschoolse voorzieningen dan van een toename. In het voortgezet onderwijs zijn zorg- en ondersteuningscoördinatoren hierover verdeeld (Smeets & Van Veen, 2016).

Stapeling van financiële druk kan belemmerend werken voor passend onderwijs

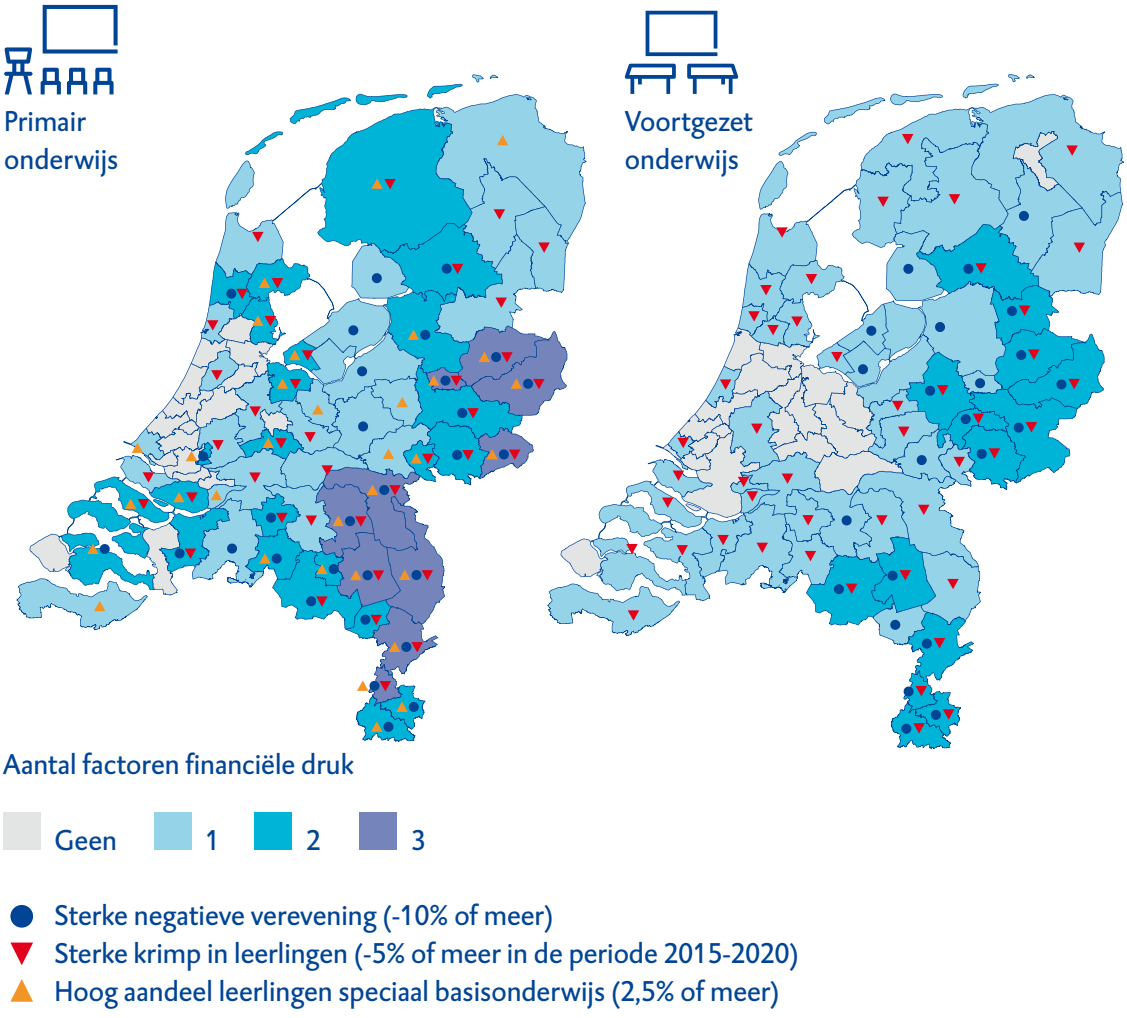
Een aantal financiële omstandigheden waarmee samenwerkingsverbanden en schoolbesturen te maken kunnen krijgen, kan het voor hen lastig maken om passend onderwijs goed vorm te geven of kan er zelfs toe leiden dat zij in strijd met de doelstellingen van passend onderwijs handelen door bij besluiten over de extra ondersteuning aan leerlingen, financiële overwegingen zwaar te laten meewegen.

Financiële omstandigheden waarvoor dat geldt, zijn:

- de negatieve verevening van de financiële middelen voor zware ondersteuning waarmee eenderde van de samenwerkingsverbanden in grote mate (meer dan 10% van het normbudget voor zware ondersteuning) te maken heeft;
- de krimp in leerlingenaantallen waardoor het budget voor samenwerkingsverbanden en schoolbesturen daalt;
- een hoog aandeel leerlingen in het speciaal basisonderwijs (sbao). Voor samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs is ook het aandeel leerlingen in het speciaal basisonderwijs een belangrijke financiële factor. Samenwerkingsverbanden ontvangen financiële middelen voor lichte ondersteuning waarmee ze 3% van de leerlingen in hun gebied naar het sbao kunnen laten gaan. Daarnaast ontvangt het sbao rechtstreeks financiële middelen voor 2% van de leerlingen in het samenwerkingsverband – in totaal is er dus financiering om 5% van de leerlingen naar het sbao te laten gaan. Hoe meer leerlingen er naar het sbao gaan, hoe minder budget er resteert voor extra ondersteuning in het reguliere basisonderwijs.

In figuur 5.6 is per samenwerkingsverband weergegeven welke van deze drie factoren daar voor financiële druk zorgen en in welke samenwerkingsverbanden sprake is van een stapeling van deze factoren.

Vooral samenwerkingsverbanden in het oosten en zuidoosten van het land hebben te maken met een stapeling van financiële druk



Figuur 5.6 *Factoren die de financiële positie van samenwerkingsverbanden in het primair resp. het voortgezet onderwijs beïnvloeden*

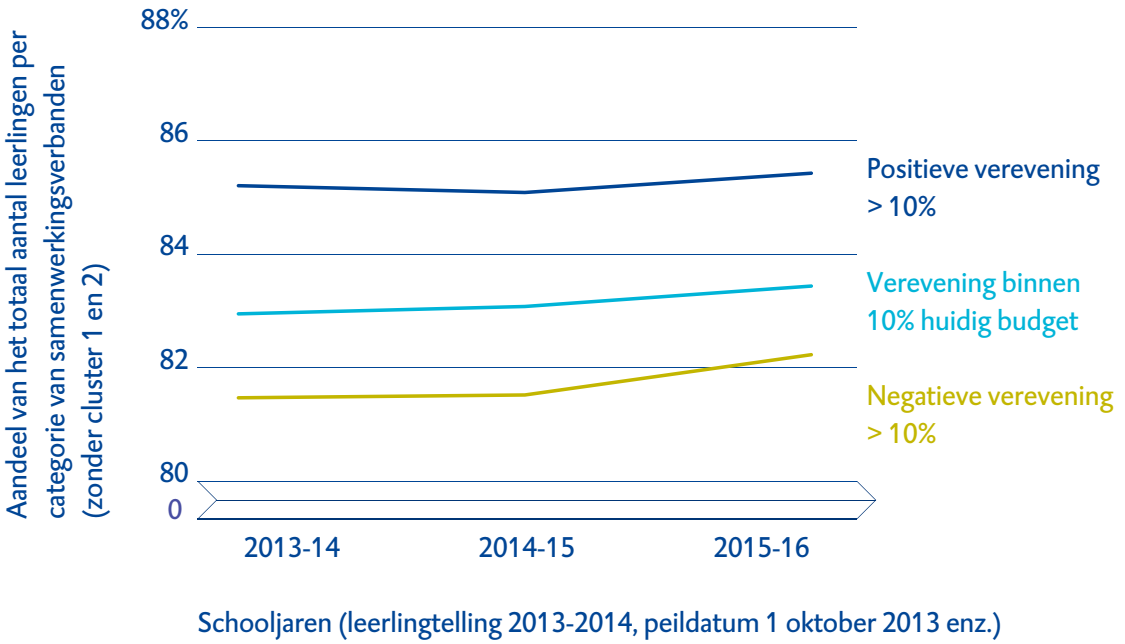
Bronnen:

- *Vereveningspercentages: Ministerie van OCW, herberekend door Algemene Rekenkamer op basis van gegevens voor schooljaar 2015-2016.*
- *Krimpgegevens gebaseerd op prognosetabellen DUO-data over de periode 2015-2020, aandeel sbao: bekostigingsgegevens ministerie OCW, teldatum 1 oktober 2015.*
- *NB in beide kaarten ontbreekt een samenwerkingsverband dat landelijk opereert. In het primair onderwijs is dat het reformatorisch samenwerkingsverband in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs gaat het om het reformatorisch samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. Voor het reformatorisch samenwerkingsverband in het primair onderwijs gelden geen risicofactoren. Voor het reformatorisch samenwerkingsverband voortgezet onderwijs geldt de factor 'sterke krimp'.*

Wij signaleren het risico dat de stapeling van zulke prikkels bij sommige samenwerkingsverbanden en hun schoolbesturen negatief kan uitpakken voor passend onderwijs en dus voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, mede door de combinatie met de zwakke interne *checks and balances* binnen samenwerkingsverbanden waardoor de schoolbesturen het belang van hun eigen instelling vóór het gezamenlijk belang van het samenwerkingsverband – en dus ook het belang van de leerlingen – kunnen laten gaan.

Uitgangspunt van passend onderwijs is dat kinderen, als het kan, naar het regulier onderwijs gaan. Met de invoering van passend onderwijs zijn er meer leerlingen naar het regulier in plaats van speciaal onderwijs gegaan. Wij zijn nagegaan of deze stijging anders is bij samenwerkingsverbanden met een sterke positieve verevening dan bij die met een sterke negatieve verevening. In figuur 5.7 laten we dit zien als bijdrage aan nader onderzoek naar het risico dat financiële prikkels zwaarder wegen dan het belang van de leerling. Voor de drie afgelopen schooljaren – waarin passend onderwijs van kracht was – laten we het aandeel leerlingen in het regulier voortgezet onderwijs zien bij drie groepen samenwerkingsverbanden: de groep die sterk positief moet verevenen, de groep die sterk negatief moet verevenen (meer dan 10% ondersteuningsmiddelen erbij respectievelijk eraf) en de groep die binnen 10% van het budget blijft.

Bij samenwerkingsverbanden met sterke negatieve verevening stijgt het aandeel leerlingen in het regulier voortgezet onderwijs sneller dan bij de overige samenwerkingsverbanden



Figuur 5.7 *Aandeel leerlingen regulier voortgezet onderwijs in samenwerkingsverbanden verdeeld over drie vereveningscategorieën*

Bron: bekostigings- en leerlinggegevens van het Ministerie van OCW, bewerking Algemene Rekenkamer

We zien hier dat in de groep samenwerkingsverbanden met sterke negatieve verevening het aandeel leerlingen in het regulier onderwijs sneller stijgt dan bij samenwerkingsverbanden met sterk positieve verevening of bij samenwerkingsverbanden in de tussengroep, die minder hoeven te verevenen (positief dan wel negatief).

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016 tonen we ook voor andere onderwijssoorten de ontwikkelingen in leerlingenaandeel, waarbij de samenwerkingsverbanden in dezelfde drie groepen zijn ingedeeld voor wat betreft mate van verevening. In figuur 5.7 en in de aanvullende figuren op onze website tonen we de ontwikkelingen in leerlingenstromen zonder te kunnen aangeven wat deze cijfers betekenen. Enerzijds kunnen de ontwikkelingen erop duiden dat er 'lucht' uit het systeem gelaten wordt en dus dat er gebeurt wat de bedoeling was: passend onderwijs moest ook voor een betere beheersing van de financiële middelen voor leerlingenondersteuning zorgen. Anderzijds is

ook denkbaar dat leerlingen in lichtere bekostigingscategorieën worden geplaatst dan past bij hun ondersteuningsbehoefte, om financiële redenen. En er kan ook sprake zijn van nog andere oorzaken.
Er is onzes inziens aanleiding dit nader te onderzoeken. De Boer & Van der Worp (2016) merken hierover nog op dat vooral het verkrijgen van bekostigingscategorie 3 ('hoog') voor leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen voor het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs een probleem is. Zelfs als hier extra onderbouwing voor wordt gegeven is deze moeilijk te verkrijgen. Zij schrijven: "Het kan zijn dat deze terughoudendheid voortkomt uit kostenoverwegingen in het samenwerkingsverband, zeker wanneer er sprake is van een negatieve verevening. Het kan ook zijn dat betrokkenen (…) onvoldoende kennis hebben van de ondersteuning die deze leerlingen nodig hebben."
In een enkel samenwerkingsverband is een afspraak gemaakt over het afgeven van een maximaal aantal leerlingen in bekostigingscategorie 'hoog' per jaar.

We wijzen erop dat daar waar samenwerkingsverbanden en schoolbesturen onder druk van deze financiële invloeden zoals verevening of leerlingenkrimp, keuzes zouden maken die indruisen tegen de doelstellingen van passend onderwijs, dit onopgemerkt blijft als zij zich niet specifiek hoeven te verantwoorden over onderwerpen die voor passend onderwijs belangrijk zijn en die inzicht geven in de doelbereiking van dat beleid. Dat vinden wij ongewenst.

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten – zie de uitkomsten in voorgaande paragrafen – beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van OCW is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft op 25 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie op dit rapport integraal weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van OCW

De minister schrijft:
"Met belangstelling heb ik kennis genomen van het door u opgestelde beeld over OCW. Ik spreek mijn dank uit voor het veelomvattende onderzoek en het bijeenbrengen van onderzoeksresultaten op het gebied van passend onderwijs.
In mijn reactie ga ik in op de drie geconstateerde onvolkomenheden en het onderzoek naar passend onderwijs.

6.1.1 Drie onvolkomenheden

Afsluiting departementaal jaarverslag
Ik deel uw conclusie dat het jaarafsluitingsproces en verantwoordingsproces onvoldoende beheerst tot stand is gekomen, al was het maar omdat OCW haar departementaal jaarverslag niet voor de wettelijk voorgeschreven termijn heeft opgeleverd. Ik hecht er wel aan om te constateren dat hierdoor de rechtmatigheid van de OCW-uitgaven en -verplichtingen nooit in het geding is geweest.

Om herhaling te voorkomen, zal OCW hieruit lering trekken. Omwille van de continuïteit van de financiële administratie is het nazorgplan 2017 reeds ter hand genomen. Uw aanbevelingen om de benodigde capaciteit en kennis voor een gedegen jaarafsluiting op korte termijn te organiseren en de voorgenomen evaluatie adequaat uit te voeren, worden hierin meegenomen. Dit mede in het licht van het perspectief van de voorgenomen aansluiting van OCW bij het financieel dienstencentrum van SZW.

Inkoopbeheer IUC-Noord
Uw conclusies en de aanbevelingen om de ingezette verbeteringen in de procedurebeschrijvingen en verschillende op te leveren producten voort te zetten om zo snel mogelijk de beheersmaatregelen adequaat te laten functioneren, onderschrijf ik. Uw aanbevelingen worden opgepakt. Zo worden de ontbrekende beheersingsmaatregelen samen met het

Bestuursdepartement op een planmatige wijze doorgevoerd en gemonitord.
Ook uw aanbeveling te blijven toezien op de juiste naleving van de procedures neem ik ter harte. De verouderde procesbeschrijvingen zijn inmiddels geactualiseerd. De verbeteraanpak richt zich op de implementatie van de beheersingsmaatregelen in de meest cruciale inkoopprocessen en werkinstructies voor de noodzakelijke diepgang. Een belangrijk aspect in het verbeterplan betreft de invulling van het tekort aan capaciteit en specifieke kennis.

Informatiebeveiliging DUO
U geeft aan dat DUO op de goede weg is, maar dat een aantal verbeteringen mogelijk zijn. De verbeteringen betreffen vooral de werking in de praktijk en de afwikkeling van ingezette verbeterplannen, zoals autorisatiebeheer.

U schetst scherp de situatie zoals deze eind 2016 aanwezig was. DUO heeft de genoemde punten zelf al eerder onderkend en hier maatregelen op genomen.
Juist door de werkende plan-do-check-act-cyclus zijn tekortkomingen ten aanzien van belangrijke incidenten en de wijze waarop autorisaties worden beheerd in 2016 onder de aandacht gekomen.
Concrete plannen voor 2017 zijn op- en vastgesteld en de eerste resultaten zijn gerealiseerd. Ik heb de overtuiging dat de in het rapport genoemde dossiers in 2017 volledig zijn afgehandeld.

6.1.2 Beleidsonderzoek: passend onderwijs

Net als u zijn de staatssecretaris en ik van mening dat de transparantie en verantwoording over de inzet van de middelen voor passend onderwijs en de resultaten die worden behaald beter kunnen en moeten. In de *Tiende voortgangsrapportage* (OCW, 2016a) is daarom al een aantal acties aangekondigd.
In vervolg op de daarin genoemde bijeenkomsten, is een werkgroep ingericht met samenwerkingsverbanden en OCW. Tijdens de bijeenkomsten werd duidelijk dat de wijze van verantwoorden via de jaarrekening in de praktijk weerbarstiger is dan bij aanvang van passend onderwijs werd verwacht. Dit komt doordat samenwerkingsverbanden voor de verantwoording hetzelfde worden behandeld als schoolbesturen, terwijl het een ander type organisatie is dan een bestuur.
Zo gaat een deel van de middelen van het samenwerkingsverband rechtstreeks naar het (voortgezet) speciaal onderwijs voor de leerlingen die uit het samenwerkingsverband zijn geplaatst. Gaat een deel van de middelen voor arrangementen of basisondersteuning naar reguliere scholen op basis van afspraken in het samenwerkingsverband en maakt het samenwerkingsverband zelf ook kosten.

Deze middelen worden op verschillende manieren geboekt en verantwoord. Het doel van de werkgroep is te onderzoeken hoe de verantwoording van samenwerkingsverbanden en van schoolbesturen richting samenwerkingsverbanden over de middelen voor passend onderwijs op een meer uniforme en gestandaardiseerde manier kan plaatsvinden. Dit klinkt eenvoudiger dan het is, omdat het een eenduidige definiëring vraagt van de gewenste informatie en hoe je daaraan resultaten kunt koppelen.

U schrijft in het rapport terecht dat de verantwoordingsinformatie van samenwerkingsverbanden openbaar moet zijn voor alle partijen, ter bevordering van de *checks and balances*. Daar ben ik het mee eens. Op dit moment is er wetgeving in voorbereiding die alle schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs verplicht om het jaarverslag openbaar te maken. Daarnaast heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) de inzet van de middelen voor extra ondersteuning onderdeel gemaakt van het financieel toezicht op zowel samenwerkingsverbanden als schoolbesturen.

Verder wordt dit jaar de ontwikkeling van het dashboard passend onderwijs afgerond. Hierin kunnen samenwerkingsverbanden en besturen zien hoe het samenwerkingsverband zich ontwikkelt, mede in vergelijking tot andere samenwerkingsverbanden in het land. We verwachten dat de ingezette acties leiden tot meer transparantie en betere verantwoording. Daarbij moet echter wel rekening mee worden gehouden dat deze acties pas vanaf 2018 (over het jaar boekjaar 2017) zichtbaar worden. De bestuursverslagen voor 2016 zijn immers al in de afrondende fase. Indien de regels voor de jaarverslaggeving aangepast worden, is het effect daarvan pas op zijn vroegst zichtbaar in 2019 (over boekjaar 2018). Ook moet de kanttekening worden geplaatst dat het volgen van iedere euro aan extra ondersteuning in de huidige lumpsumsystematiek niet mogelijk is. Ook niet na de ingezette acties.

U constateert dat er onduidelijkheid is over de toepassing van het ontwikkelingsperspectief. Dit komt onder andere doordat het wettelijk kader ruimte laat voor verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Het is uiteraard niet de bedoeling dat de ruimte van het kader tot onduidelijkheid leidt. Daarom gaan wij in overleg met de raden en de inspectie ervoor zorgen dat scholen hierover eenduidige informatie ontvangen.

Met dank voor het ontvangen conceptrapport waarin waardevolle inzichten zijn opgenomen, ben ik voornemens de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van OCW neemt onze conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen over. Maar dat klinkt positiever dan het is. De minister van OCW kan de verbetering van de transparantie over de besteding van financiële middelen voor passend onderwijs en over wat daarmee bereikt wordt, met meer urgentie ter hand nemen dan uit de reactie blijkt. Al jaren geleden, in 2012, was de afspraak tussen Tweede Kamer en ministerie dat er meer inzicht moest komen in de besteding van de gelden en in de daadwerkelijke ondersteuning van leerlingen (het 'zorgvinkje'). In mei 2016 schreven de bewindspersonen van OCW in hun zogenoemde lumpsumbrief welke kansen zij zien om het inzicht te verbeteren in prestaties die worden geleverd met extra onderwijsinvesteringen. Deze brief was een reactie op de motie Duisenberg, waarin de Tweede Kamer uitsprak behoefte te hebben aan dit inzicht (Tweede Kamer, 2015).

Ook in de reactie op ons onderzoek zien wij niet dat het Ministerie van OCW urgentie voelt om tot meer transparantie te komen over de besteding van financiële middelen aan passend onderwijs. We noemen twee voorbeelden waaruit dat blijkt.

Het voornemen om schoolbesturen te bewegen tot openbaarmaking van hun jaarverslagen dateert uit 2014, toen het in de branchecodes goed bestuur werd opgenomen. Inmiddels weten we dat de verplichting tot openbaarmaking niet eerder dan 'in de loop van 2018' zal ingaan (OCW, 2016c). Dat is een lange aanloop voor een basale eerste stap naar bredere verantwoording over de besteding van de financiële middelen.
Een tweede voorbeeld: de minister spreekt in haar reactie de verwachting uit dat het dashboard passend onderwijs zal leiden tot meer transparantie en betere verantwoording. Wij delen die verwachting niet, omdat alleen samenwerkingsverbanden en schoolbesturen het dashboard kunnen raadplegen. Niet de vele belanghebbenden rondom die instellingen, zoals ouders, leerlingen of gemeenten. Inherent aan verantwoording door besturen is immers dat het naar buiten gericht moet zijn, en dat is het dashboard passend onderwijs vooralsnog niet.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op Verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen.

De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergave van de financiële informatie klopt en de weergegeven financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen – dat wil zeggen dat de onderliggende transacties in overeenstemming zijn met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.
Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.
Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico's signaleren die nog aandacht behoeven.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016, onder 'Over dit onderzoek'.

Bijlage 2

Literatuur

Aarsen, van E., S. Weijers, M. Walraven & M. Bomhof (nog te publiceren). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016*. Utrecht: Oberon.

Algemene Vereniging Schoolleiders (2016). Doorzettingsmacht samenwerkingsverband leidt tot terugdringen thuiszitters, peiling onder 400 schoolleiders passend onderwijs, *Kader Primair*, AVS, Utrecht: eigen beheer.

Boer, A. de & L. van der Worp. (2016). *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Driessen, G., L. Mulder & J. Roeleveld (2012). *Cohortonderzoek COOL5-18. Technisch rapport basisonderwijs, tweede meting 2010/11. Nijmegen*: ITS & Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Eimers, T., G. Ledoux & E. Smeets (2016). *Passend onderwijs in de praktijk - Casestudies in het primair en voorgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*, Nijmegen: KBA Nijmegen.

Financiën (2017). Brief van de Minister van Financiën, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2016–2017, 31 865, nr. 91, Den Haag: Sdu.

Grinsven, V. van & L. van der Woud (2016). Rapportage Onderzoek passend onderwijs. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.

Heim, M., G. Ledoux, D. Elshof & M. Karssen (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning. Eenmeting 2016*. Amsterdam: Kohnstamminstituut.

Hooge, E., S. Hendriks, E. Buwalda-Groeneweg & M. Dekkers (2016). *Passend onderwijs vraagt om supergovernance – Vlugschrift governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs*, Tilburg: BMC Advies / Tias.

Hulsen, P & I. Soffer (2016). *Brief van de ouderorganisaties Ouders en Onderwijs & Ieder(in) mede namens BOSK, Defence for Children, Inclusie Nederland, Netwerk Ouderinitiatieven en Per Saldo aan de Tweede Kamer*. 13 december 2016.

Inspectie van het Onderwijs (2016a). Staat van het onderwijs - *Onderwijsverslag 2014-2015*, Utrecht: eigen beheer.

Inspectie van het Onderwijs (2016b). De financiële staat van het onderwijs 2015, Utrecht: eigen beheer.

Inspectie van het Onderwijs (2016c). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs – definitieve versie*. Utrecht: eigen beheer.

Inspectie van het Onderwijs (z.d.). Eerste bevindingen opvraag thuiszitterregistratie. Geraadpleegd op 8 maart 2017.

Jepma, IJ. & S. Beekhoven (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden, Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*, Utrecht: Sardes, in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

Koopman, P.N.J & L. Rossen (2016). *Loopbanen van zorgleerlingen en niet-zorgleerlingen, van voor de invoering van Passend Onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

OCW (2011). *Memorie van toelichting bij Wetsvoorstel passend onderwijs*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 106, nr. 3, p. 10 en 45, Den Haag: Sdu.

OCW (2012). *Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer*, vergaderjaar 2012-2013, 31 497, nr. 91. Den Haag: Sdu.

OCW (2014a). Factsheet financiële verantwoording voor samenwerkingsverbanden. Den Haag: eigen beheer.

OCW (2014b). *Memorie van toelichting bij Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het registreren van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het basisregister onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 971, nr. 3. Den Haag: Sdu.

OCW (2015). *Richtlijn Jaarverslag Onderwijs, toelichtende brochure*. In deze brochure is opgenomen de *Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs*. Den Haag: eigen beheer.

OCW (2016a). *Tiende voortgangsrapportage passend onderwijs*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 497, nr. 221, Den Haag: Sdu.

OCW (2016b). *De kracht van passend onderwijs. Voorbeelden uit de praktijk. Bijdrage van adviseur VOO / projectleider eerdere Steunpunt medezeggenschap passend onderwijs : Medezeggenschap: niet apart maar samen!* Den Haag: eigen beheer.

OCW (2016c). Brochure Richtlijn Jaarverslag Onderwijs. In deze brochure is opgenomen de *Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs*. Den Haag: eigen beheer.

OCW (2017). *Aanbieding rapport herziening gewichtenregeling fase 2: resultaten voor scholen en gemeenten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 27 020, nr. 69. Den Haag: Sdu.

Onderwijsraad (2016). Passend Onderwijs, geraadpleegd op 2 maart 2017.

Oomens, M., D. Kooij, P. van Eck & S. Weijers (2013). *Het ontwikkelingsperspectief, inhoud, gebruik en verwachtingen*. Opdrachtgever Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs. Utrecht: Oberon.

Smeets, E. & D. van Veen (2016). *Monitor ondersteuningsaanbod, schooljaar 2015/2016*. Nijmegen/Zwolle: KBA.

Tweede Kamer (2012). Motie van Kamerlid Klaver c.s. (2012), Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 106, nr. 97. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2015). Motie van Kamerlid Duisenberg c.s. (2015), Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300-VIII, nr. 27. Den Haag: Sdu.

Bijlage 3

Eindnoten

1. Voor het schooljaar 2014-2015 is het aandeel rugzakjes op 31 juli 2014 gebruikt. Alle andere cijfers zijn gebaseerd op leerlingtellingen van 1 oktober van het betreffende schooljaar. Leerlingen in cluster 1 en 2 zijn meegeteld, maar leerlingen in het regulier onderwijs met arrangement cluster 1 en 2, indicatie orthopedagogisch centrum of epilepsie niet. Voor hen kan namelijk ook een ontwikkelingsperspectief zijn opgesteld en dan zouden ze mogelijk dubbel worden meegeteld.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2017