



# **Resultaten verantwoordings- onderzoek 2014 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)**

## **20 mei 2015**

Dit document bevat alle resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) zoals gepubliceerd op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek). De tekst op de website en in dit document is vastgesteld op 6 mei 2015. Dit document is op 20 mei 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.



## **Over dit onderzoek**

### *Verantwoordingsdag*

Op Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) verantwoorden ministers zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten zekerheid geven dat het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld en dat bij de besteding de wet- en regelgeving is nageleefd.

De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de verantwoording van de ministers en presenteert de resultaten daarvan ook op Verantwoordingsdag.

### *Verantwoordingsonderzoek*

Bij het jaarlijks verantwoordingsonderzoek kijken we zowel naar de kwaliteit van de jaarverslagen als naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de beleidsinformatie. Het verantwoordingsonderzoek is een wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Op basis van de jaarverslagen en ons onderzoek kan de het parlement na Verantwoordingsdag met het kabinet in gesprek over wat er terecht is gekomen van de plannen die ruim anderhalf jaar ervoor – op Prinsjesdag - aan het parlement zijn gepresenteerd. Als alles goed is kunnen de Staten-Generaal vervolgens decharge verlenen aan de ministers: de ministers worden dan ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord. Meer informatie over het verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek). Daar vindt u ook alle resultaten van het verantwoordingsonderzoek, over dit begrotingshoofdstuk en over de andere begrotingshoofdstukken.

### *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2014*

Dit zijn de resultaten van het verantwoordingsonderzoek over het jaar 2014 bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). We presenteren:

- de hoofdpunten uit ons onderzoek
- onze bevindingen en oordelen over: de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Als achtergrondinformatie nemen we ook de belangrijkste ontwikkelingen bij het ministerie en enkele kengetallen op.



# Inhoud

<b>1 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>	<b>1</b>
<b>2 Kengetallen en ontwikkelingen OCW</b>	<b>6</b>
2.1 Kentallen	6
2.2 Ontwikkelingen	6
<b>3 Beleidsresultaten Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>	<b>8</b>
3.1 Professionalisering leraren	8
3.2 Betere publieke verantwoording over onderwijsprestaties mogelijk en gewenst	26
3.3 Verbeter zicht op bezuinigingen cultuursubsidies	31
3.4 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie	34
3.5 Verantwoording onderzoek beleidsresultaten	34
<b>4 Bedrijfsvoering Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>	<b>36</b>
4.1 Oordeel bedrijfsvoering	36
4.1.1 Onvolkomenheid: Subsidiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs in 2014 verslechterd	36
4.1.2 Onvolkomenheid: Informatiebeveiliging bestuursdepartement moet zich in de praktijk nog bewijzen	39
4.1.3 Onvolkomenheid: Informatiebeveiliging Dienst Uitvoering Onderwijs nog niet op orde	40
4.1.4 Onvolkomenheid: Beheersmaatregelen inkoopbeheer Nationaal Archief onvoldoende samenhangend	41
4.1.5 Onvolkomenheid: Financieel beheer Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed op de goede weg	42
4.1.6 Aandachtspunt: Dossiervorming schatkistbankieren onderwijsinstellingen	43
4.2 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering	45
4.3 Historisch verloop onvolkomenheden OCW	45
4.4 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen OCW	46



<b>5 financiële informatie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>	<b>48</b>
5.1 Verbeter inzicht rechtmatigheid onderwijsinstellingen	48
5.2 Opvolging gewichtenregeling en gewichtenleerlingen	52
5.3 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie	54
5.4 Oordeel weergave financiële informatie	54
5.5 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau	54
5.5.1 Fout in uitgaven en ontvangsten van 142,8 miljoen euro op artikel 15 Media	55
5.5.2 Fout van 1,9 miljoen euro in de verplichtingen op artikel 25 Emancipatie	55
5.5.3 Fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten	55
5.6 Financiële informatie per artikel OCW in relatie tot onvolkomenheden	56
5.7 Overzicht fouten en onzekerheden OCW	58



# 1 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

1

## **Bedrijfsvoering verbetert, meer inzicht in prestaties scholen mogelijk en gewenst**

Van de totale uitgaven door het Ministerie van OCW, 36 miljard euro in 2014, gaat zo'n 26 miljard euro als lumpsumbekostiging naar onderwijsinstellingen. Het is inherent aan de lumpsum-systematiek dat schoolbesturen vrij zijn in hoe ze het geld besteden. Met deze vrijheid komt ook de verantwoordelijkheid om inzichtelijk te maken waaraan het geld is besteed. We zien dat scholen meer inzicht kunnen bieden in zowel output als outcome voor de stakeholders (ouders, leraren, bedrijfsleven, etc.). Een voorbeeld van dat laatste is welk effect de investeringen in de professionalisering van leraren hebben op de kwaliteit van het onderwijs, of in de gerealiseerde schoolprestaties. Ook het jaarverslag van het Ministerie van OCW zelf zou informatiever kunnen, bijvoorbeeld door de verklaring over rechtmatigheid aan te vullen met een sectorbreed overzicht van door accountants geconstateerde fouten en/of onzekerheden.

## **Professionalisering leraren: effect op kwaliteit onderwijs onbekend**

Het primair en voortgezet onderwijs hadden in 2014 een bedrag van ongeveer 1,2 miljard euro (op een totaal van circa 15 miljard euro) beschikbaar voor de professionalisering van leraren. Hoe zij dit bedrag aan dit doel uitgeven, is aan de schoolbesturen: zij kunnen er ook meer of minder aan besteden. Het is onbekend hoeveel geld schoolbesturen daadwerkelijk aan dit doel besteden en welk effect dat heeft gehad op de onderwijskwaliteit. De Tweede Kamer heeft de minister gevraagd om een sluitende verantwoordingsaanpak voor de investeringen in de professionalisering van leraren. Maar daarvoor zouden eerst de verantwoordingsrichtlijnen die voor schoolbesturen gelden, moeten



veranderen en geharmoniseerd moeten worden. Intussen is wel duidelijk dat een trendbreuk nodig is om de ambitieuze doelstellingen te halen die voor 2020 zijn gesteld als het gaat om verbetering van de vaardigheden van leraren. Al eerder vroegen wij aandacht voor het inzicht in de extra prestaties die samenhangen met intensiveringen. De casus professionalisering van leraren gaat hier voor een deel op in.

2

### **Betere publieke verantwoording over onderwijsprestaties mogelijk en gewenst**

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher stelt: "Scholen gaan publieke verantwoording afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen." Vrijheid van besteding van middelen in het onderwijs (de lumpsum) gaat gepaard met een goede verantwoording door de scholen. Een belangrijk instrument is het jaarverslag, omdat verantwoording over middelen en onderwijsprestaties hier bij elkaar komen. Goed inzicht in het presteren van de school is in de eerste plaats van belang voor het schoolbestuur zelf en de stakeholders (ouders, leraren, bedrijfsleven, etc.). Daarnaast past een goede externe verantwoording bij de lumpsumfilosofie. We constateren dat zowel de minister als het onderwijsveld hier de nodige ambities hebben. Uit ons onderzoek over professionaliseringsmiddelen blijkt evenwel dat uit de verantwoording niet kan worden opgemaakt welk effect deze hebben op de onderwijskwaliteit. Daarnaast constateren we ook dat jaarverslagen van instellingen in het primair en voortgezet onderwijs (PO en VO) niet vanzelf inzicht geven in de gerealiseerde onderwijsprestaties. Een aantal scholen biedt wel inzicht in onderwijsprestaties: het is dus niet onmogelijk. We hebben naar alternatieven voor het jaarverslag gekeken, zoals 'scholenopdekaart.nl'. Deze zijn veelbelovend, maar vaak nog eenzijdig. Wij bevelen de minister van OCW daarom aan om voort te gaan met investeringen in verantwoordingsinformatie op basis van de principes van open data, zoals scholenopdekaart.nl. In het verlengde daarvan bevelen we de minister van OCW aan om in hun overleg met de sectoren ook de inhoudelijke kwaliteit van de verantwoordingen over onderwijsprestaties, zowel in de jaarverslagen als in de alternatieven hiervoor, onder de aandacht te brengen en verder te bevorderen.

### **Verbeter inzicht rechtmatigheid onderwijsinstellingen**

Het Ministerie van OCW geeft in het departementale jaarverslag over 2014 door middel van een 'vinkje' aan dat de rechtmatigheid van alle door het ministerie bekostigde onderwijsinstellingen op orde is. Voor elk cluster van onderwijsinstellingen (zoals het cluster primair onderwijs of het cluster voortgezet onderwijs) is aangevinkt dat de accountant verklaart dat de rechtmatigheid voor het hele cluster op orde is. Dat de



rechtmatigheid op orde is wil niet zeggen dat het hele bedrag rechtmatig is besteed. Een overzicht van aard en omvang van geconstateerde onrechtmatigheden, fouten en onzekerheden geeft dan meer informatie dan alleen een vinkje. Omdat er sprake is van lumpsumfinanciering, dus met vrije besteding van de middelen, heeft de rechtmatigheidsverklaring voor onderwijsclusters per definitie een beperkte betekenis.

3

### **Ontwikkeling bedrijfsvoering**

Hoewel het ministerie in 2014 druk bezig is geweest het financieel beheer en de informatiebeveiliging te verbeteren zijn de 5 onvolkomenheden die we vorig jaar in ons verantwoordingsonderzoek hebben geconstateerd nog niet geheel opgelost. De situatie bij het subsidiebeheer van DUO is zelfs verslechterd, het aantal geconstateerde fouten bij het verlenen van subsidies is met meer dan de helft toegenomen. In potentie is dit een ernstige onvolkomenheid. We gaan er echter van uit dat de verslechtering is veroorzaakt door de aanloopproblemen die zijn ontstaan door de pas geïmplementeerde verbeterde procedures en maatregelen, daarom nemen we aan dat het mogelijk moet zijn de problemen in 2015 op te lossen.

Verder besteden we nog aandacht aan:

- de informatieverzameling over de gevolgen van bezuinigingen op de huidige rijkssubsidies voor cultuur
- de stand van zaken rond de rechtmatigheid van de gewichtenregeling.

Belangrijkste oordelen over 2014:

- Oordeel beleidsinformatie: de onderzochte beleidsinformatie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
- Oordeel bedrijfsvoering: 5 onvolkomenheden
- Oordeel rechtmatigheid financiële informatie: fouten in uitgaven, ontvangsten en de afgerekende voorschotten.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij bevelen de minister van OCW aan bij het onderwijsveld aan te dringen op meer transparantie over de output en outcome, bijvoorbeeld over de professionalisering van leraren. Dit kan door de minister van OCW ook de inhoudelijke kwaliteit van de beleidsinformatie en de verantwoording over onderwijsprestaties, in het overleg met de sectoren, onder de aandacht te laten brengen. Waarbij de verantwoording niet alleen in jaarverslagen maar ook via andere kanalen kan verlopen. De andere kanalen, zoals bijvoorbeeld 'scholenopdekaart.nl', dienen bij voorkeur in de vorm van open data te zijn. We pleiten dus niet voor



extra regelgeving maar wel voor het benadrukken van goede voorbeelden en van transparantie (via open data) zodat scholen van elkaar kunnen leren en stakeholders kunnen vergelijken.

Op verzoek van de Tweede Kamer zijn we nu bezig met een onderzoek dat moet leiden tot een overzicht van indicatoren dat inzicht geeft in de mate waarin een aantal doelen die met de intensiveringen in het onderwijs werden beoogd, worden gerealiseerd. We merken daarbij op dat vanwege de lumpsumbekostiging een directe koppeling tussen intensiveringen en doelbereiking niet kan worden gemaakt. In dat onderzoek, waarvan de publicatie wordt verwacht in juni 2015, gaan we daarnaast in op de kwaliteit en de toegankelijkheid van de informatievoorziening over intensiveringen en doelbereiking aan de Tweede Kamer.

Wij bevelen de minister van OCW aan de verklaring over rechtmatigheid van een onderwijscluster te onderbouwen met een overzicht van aard en omvang van geconstateerde onrechtmatigheden, fouten en onzekerheden. De onderbouwing kan informatie geven over zaken zoals onrechtmatige investeringen in gebouwen of onrechtmatige ontslagvergoedingen. De gegevens hiervoor zijn al aanwezig bij de Inspectie van het Onderwijs en hoeven niet afzonderlijk te worden verzameld.

Als laatste bevelen wij de minister van OCW aan op de ingeslagen weg door te gaan om informatiebeveiligings- en bedrijfsvoeringsproblemen op te lossen.

De noodzaak om in het kader van de bedrijfsvoering nu ook werkelijk stappen te gaan zetten geldt met name voor het subsidiebeheer bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (700 miljoen euro aan subsidies) en het beheer bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het Nationaal Archief.

### **Reactie van de minister**

De minister van OCW gaat in het algemene deel van haar reactie in op de bedrijfsvoering, de professionaliseringsmiddelen van leraren en de verantwoording door onderwijsinstellingen.

Over bedrijfsvoering stelt de minister: "De stijgende lijn heeft nog niet geleid tot minder onvolkomenheden. De inspanningen van OCW blijven erop gericht om de onvolkomenheden op te lossen, de bedrijfsvoering heeft daarom mijn blijvende aandacht." De Minister van OCW reageert verder separaat op elke onvolkomenheid in de bedrijfsvoering.

Over 'professionalisering leraren' geeft de minister het volgende aan: "Over de constatering dat de indicatoren voor de voortgang op professionaliseringsmaatregelen, in de jaarlijkse rapportage Lerarenagenda, weinig inzicht geven in het succes of falen van het





lerarenbeleid ga ik graag het gesprek met u aan. Ik zie daarbij uit naar uw nog te verschijnen rapport over een 'ex ante kader' voor het beoordelen en controleren van de outcome van lerarenintensiveringen." Verder geeft de minister aan dat het jaarverslag een belangrijk instrument is voor de verantwoording door de scholen. De minister wijst in dit verband op de brede verantwoordingsconferentie die op 23 september aanstaande door de Minister van OCW, in samenwerking met de branche-organisaties, voor alle onderwijsinstellingen wordt georganiseerd.

Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)



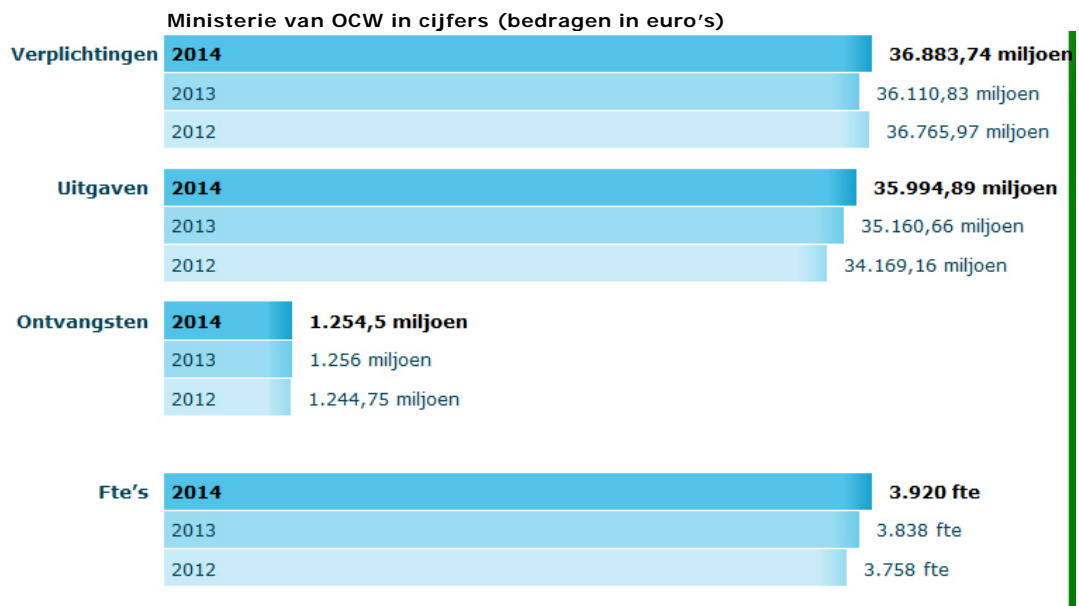
## 2 Kengetallen en ontwikkelingen OCW

6

### 2.1 Kentallen

De uitgaven van het Ministerie van OCW worden in hoge mate bepaald door de ontwikkelingen in leerling- en studentaantallen. Een belangrijk deel van de stijging van de uitgaven in 2014 werd veroorzaakt door een toenemend aantal gebruikers van studiefinanciering. Ten opzichte van 2013 stegen de uitgaven op het artikel studiefinanciering met 0,7 miljard euro.

In onderstaand overzicht schetsen we het departement in cijfers. Wat waren de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en het aantal fte in 2014, in vergelijking tot 2013 en 2012.



### 2.2 Ontwikkelingen

In 2014 voerde de minister van OCW een aantal maatregelen uit het Regeerakkoord Rutte/Asscher op haar beleidsterrein door:

- Het wetsvoorstel Studievoorschot werd aangenomen door de Tweede en de Eerste Kamer (begin 2015). Afgesproken is dat de middelen die



vrijkomen door de hervorming van het stelsel van studiefinanciering worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs en aan hoger onderwijs gerelateerd onderzoek.

7

- Met het sluiten van de sectorakkoorden voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, én de ondertekening van de Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017 gaf de minister van OCW verder invulling aan de ambities uit het Nationaal Onderwijs Akkoord (NOA) en de Lerarenagenda. Professionalisering van leraren is een van de ambities.
- Daarnaast is het passend onderwijs per 1 september 2014 ingevoerd.

Het Ministerie van OCW werkt ook aan een agenda voor de toekomst. Hierin staan voor de visie op wetenschapsbeleid de internationale ambitie, de toegankelijkheid en de aansluiting op de maatschappelijke behoeftes centraal. Wetenschap is volgens het Ministerie van OCW immers van grote maatschappelijke en economische waarde. Dat geldt in de agenda voor de toekomst van het Ministerie van OCW ook voor cultuur: het verrijkt volgens het Ministerie van OCW de mens, stimuleert innovatie en draagt bij aan tolerantie. Tot slot heeft het Ministerie van OCW ook een visie op de toekomst van de publieke omroep opgesteld.



## 3 Beleidsresultaten Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

8

### Leeswijzer

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. Jaarlijks onderzoeken wij bij een aantal ministeries ook een casus. We gaan in op:

- de casus professionalisering leraren;
- de publieke verantwoording over onderwijsprestaties;
- bezuiniging op cultuursubsidies.

We geven een oordeel over: de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek) bij 'Over dit onderzoek'.

### 3.1 Professionalisering leraren

#### Professionalisering leraren: effect op kwaliteit onderwijs onbekend

Het primair en voortgezet onderwijs hadden in 2014 een bedrag van ongeveer 1,2 miljard euro (op een totaal van circa 15 miljard euro) beschikbaar voor de professionalisering van leraren. Of zij dit bedrag inderdaad aan dit doel uitgeven is aan de schoolbesturen: zij kunnen er ook meer of minder aan besteden. Het is onbekend hoeveel geld schoolbesturen daadwerkelijk aan dit doel besteden en welk effect dat heeft gehad op de onderwijskwaliteit.

De Tweede Kamer heeft de minister gevraagd om een sluitende verantwoordingsaanpak voor de investeringen in de professionalisering van leraren, maar daarvoor zouden eerst de verantwoordingsrichtlijnen die voor schoolbesturen gelden, moeten veranderen en geharmoniseerd worden. Intussen is wel duidelijk dat een trendbreuk nodig is om de ambitieuze doelstellingen te halen die voor 2020 zijn gesteld als het gaat om verbetering van de vaardigheden van leraren.



### **Onbekend hoeveel geld aan professionalisering leraren wordt besteed**

Voor de professionalisering van leraren in het primair en voortgezet onderwijs was in 2014 ongeveer 1,2 miljard euro beschikbaar. Het is onbekend of scholen dit geld inderdaad aan professionalisering besteden. Dat komt doordat het overgrote deel van het budget dat zij van het Rijk krijgen, niet is geormerkt. Het gaat om één bedrag ('lumpsum') waaruit jaarlijks alle kosten van de school moeten worden betaald. Deze lumpsumbekostiging is uitgewerkt in verantwoordingsrichtlijnen volgens welke schoolbesturen zich niet gedetailleerd hoeven verantwoorden over hun uitgaven. Uit beperkt eigen onderzoek van jaarverslagen maken wij op dat ze dat dan ook slechts summier doen.

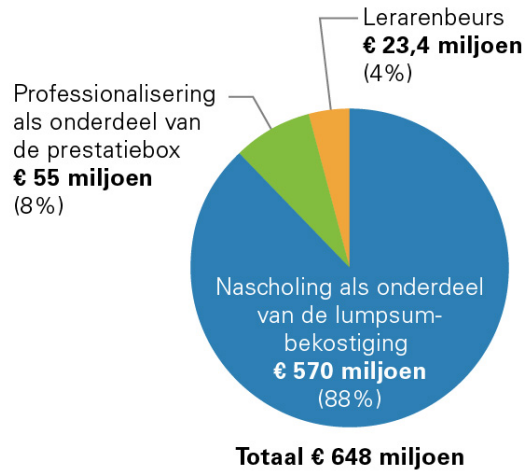
### **1,2 miljard euro voor professionalisering leraren, veel bestedingsvrijheid**

In 2014 was er in totaal ongeveer 1,2 miljard euro beschikbaar voor professionalisering van leraren. Daarvan was ongeveer 648 miljoen euro bestemd voor het primair onderwijs (78.100 fte's) en ongeveer 547 miljoen euro voor het voortgezet onderwijs (63.000 fte's). Het overgrote deel van het geld voor professionalisering zit jaarlijks verdisconteerd in de lumpsum en de zogeheten prestatiebox, een voor prestatieverbetering bedoelde extra geldstroom. Dit betekent dat schoolbesturen grotendeels zelf kunnen bepalen waaraan zij het geld besteden. Zij hoeven zich volgens de verantwoordingsrichtlijnen slechts op hoofdlijnen te verantwoorden. In het primair onderwijs gold dit voor 96% van het beschikbare budget van 648 miljoen euro, in het voortgezet onderwijs voor 93% van het beschikbare budget van 547 miljoen euro.

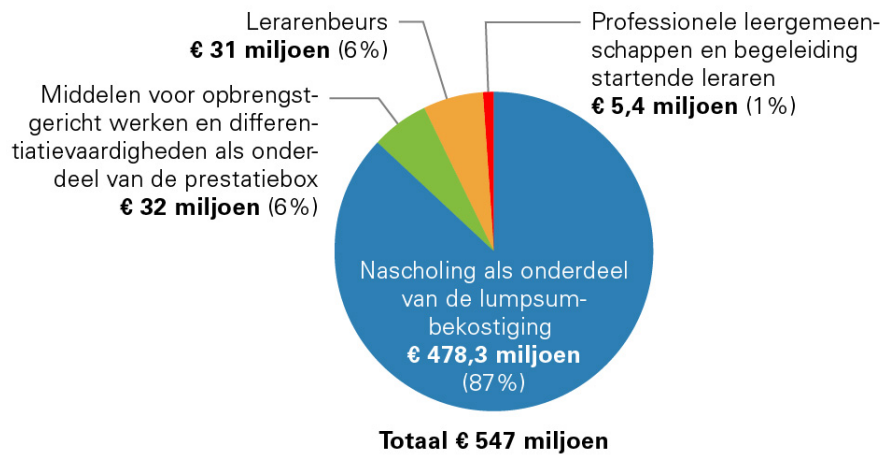


**Professionaliseringsbudget OCW leraren primair onderwijs**  
(totaal 648 miljoen euro)

10



**Professionaliseringsbudget OCW leraren voortgezet onderwijs**  
(totaal 547 miljoen euro)





### **Klein deel professionaliseringsbudget niet vrij besteedbaar**

11

Een klein deel van de beschikbare 1,2 miljard euro voor professionalisering van leraren ging in 2014 in de vorm van subsidies naar de scholen. Subsidies mogen alleen worden besteed aan het doel waarvoor ze zijn verstrekt.

In het primair onderwijs ging het in 2014 om 23,4 miljoen euro voor de lerarenbeurs. Dat is 4% van het budget dat in het primair onderwijs beschikbaar is voor professionalisering van leraren. Dat geld ging voor een gedeelte naar de leraar zelf als studiekostenvergoeding, en verder naar de schoolbesturen, om de leraar te vervangen tijdens diens studieverlof.

In het voortgezet onderwijs ging het om 31 miljoen euro voor de lerarenbeurs en 5,4 miljoen euro voor proefprojecten met 'professionele leergemeenschappen' (van leraren in hetzelfde vakgebied, op verschillende scholen) en voor begeleiding van startende leraren. Samen 7% van het budget voor professionalisering van leraren in het voortgezet onderwijs.

### **Schoolbesturen verantwoordden zich summier over professionalisering**

Een kleine steekproef van jaarverslagen (50 van schoolbesturen in het primair onderwijs en 25 van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs) liet zien dat de verantwoording over professionalisering van leraren vaak summier is. De meeste schoolbesturen noemen (globaal) de prestaties die zij hebben gefinancierd uit de prestatiebox, zoals de aanschaf van toetsen of een nieuwe rekenmethode of deelname aan een studietweedaagse; niet de prestaties die uit de lumpsum zijn gefinancierd. Vaak besteden scholen het geld aan al bestaande projecten. Uit de jaarverslagen is niet af te leiden welk deel van de prestatiebox wordt benut voor professionalisering van leraren en welk deel wordt besteed aan andere doelen waarvoor de prestatiebox geld bevat, zoals de professionalisering van schoolleiders of cultuureducatie.

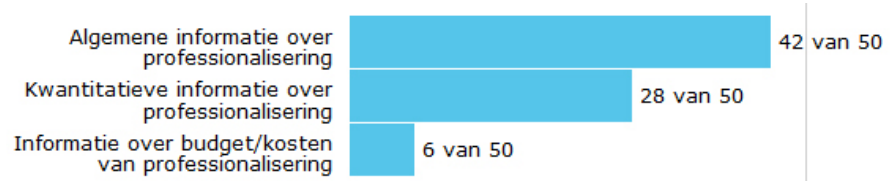
### **Primair onderwijs: besturen melden professionaliseringsactiviteiten**

Van de 50 schoolbesturen in het primair onderwijs die wij hebben betrokken in ons onderzoek (op een totaal van 1.138) gaven er 42 in hun jaarverslag (of andere verantwoordingsdocumenten) informatie over professionalisering van hun leraren. Deze schoolbesturen vermeldden bijvoorbeeld klassenbezoeken, studiebijeenkomsten en teamscholing. Van de 50 schoolbesturen kwantificeerden er 28 deze informatie in enige mate. Zij gaven bijvoorbeeld aan hoeveel medewerkers een bepaalde cursus hadden gevolgd. Slechts 6 schoolbesturen legden een relatie met



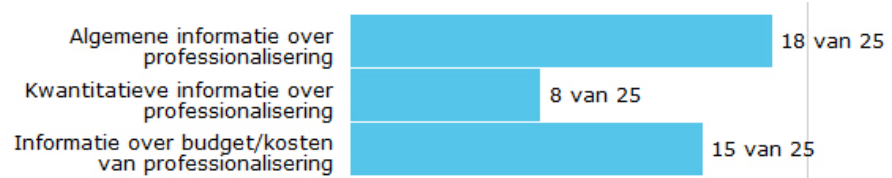
het geld. Zij vermeldden bijvoorbeeld het aantal lerarenbeurzen of de kosten van een cursus 'begrijpend lezen'. Dit betrof vooral de specifieke ('extra') middelen voor professionalisering, niet de lumpsum.

12



### Voortgezet onderwijs: bijscholing vaak intern

Van de 25 schoolbesturen in het voortgezet onderwijs die wij hebben betrokken in ons onderzoek (op een totaal van 343), gaven er 18 in hun jaarverslag (of andere verantwoordingsdocumenten) informatie over professionalisering van hun leraren. Daaruit komt naar voren dat scholen professionalisering heel verschillend vormgeven. De ene school doet er veel aan, de andere school weinig. De bijscholing wordt soms extern verzorgd, maar vooral in het voortgezet onderwijs ook intern. In een aantal jaarverslagen staat dat de (bij-)scholing beter moet aansluiten bij de behoeften van de organisatie.



### Professionaliseringsbudget niet apart vermeld in begroting en verantwoording OCW

De budgetten voor professionalisering van leraren maken deel uit van drie beleidsartikelen op de begroting en in de jaarverantwoording van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW):

- Bij artikel 1 (primair onderwijs) en artikel 3 (voortgezet onderwijs) staan de lumpsum- en prestatieboxgelden vermeld. De professionaliseringsmiddelen zijn daarin verdisconteerd. Om welke bedragen het precies gaat, staat er niet.
- Bij artikel 9 (arbeidsmarkt- en personeelsbeleid) staan de professionaliseringsgelden vermeld die de vorm hebben van een subsidie, zoals de lerarenbeurs. Het gaat om totaalbedragen voor het onderwijs, zonder uitsplitsingen naar het primair en voortgezet onderwijs.

Het totaalbedrag van 1,2 miljard euro aan professionaliseringsbudget voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs hebben wij zelf





berekend op grond van bovenstaande gegevens, aangevuld met extra informatie van het Ministerie van OCW. We zijn daarbij uitgegaan van de vuistregel die het ministerie zelf ook hanteert: dat schoolbesturen ongeveer 10% van het budget voor personeel in de lumpsum beschikbaar hebben voor nascholing.

13

### **Tweede Kamer wenst sluitende verantwoording extra professionaliseringsgeld**

In juni 2014 heeft de Tweede Kamer de minister van OCW om een 'sluitende verantwoordingsaanpak' gevraagd voor het extra geld dat naar de professionalisering van leraren gaat. Aan dat verzoek heeft de minister nog niet voldaan, en wij vragen ons af of een sluitende verantwoording over deze specifieke geldstroom mogelijk is, gegeven de verantwoordingsrichtlijnen volgens welke de schoolbesturen zich over hun lumpsum verantwoorden. Wel heeft de minister in haar begroting voor 2015 een tabel opgenomen die in eerdere begrotingen en jaarverslagen nog niet voorkwam (bij beleidsartikel 9: arbeidsmarkt- en personeelsbeleid). Daarin zijn het primair en voortgezet onderwijs te onderscheiden, met steeds een totaalbedrag voor extra investeringen die aan lumpsum, prestatiebox respectievelijk subsidie zijn toegevoegd, voortvloeiend uit de sectorakkoorden.

Dit overzicht geeft echter nog geen antwoord op de vraag van de Tweede Kamer naar een sluitende verantwoording over de investeringen in de professionalisering van leraren. Enkele van de posten in de tabel hebben namelijk duidelijk geen betrekking op de professionalisering van leraren. Voorbeelden hiervan zijn posten als 'verminderen zittenblijven' in de lumpsum primair onderwijs, 'brede vorming' in de prestatiebox primair onderwijs en 'aanpak toptalenten' in de prestatiebox voortgezet onderwijs.

### **Rekenkameronderzoek naar extra geld voor leraren**

De Tweede Kamer heeft ons in januari 2015 gevraagd om onderzoek te doen 'ter bepaling van een ex ante kader ter beoordeling en controle door de Kamer van outcome ten opzichte van lerarenintensivering.' Wij streven ernaar de resultaten van ons onderzoek naar dit extra geld begin juni te publiceren zodat ze beschikbaar zijn bij de behandeling van het jaarverslag 2014 van het Ministerie van OCW.

### **Effecten professionalisering leraren niet zichtbaar**

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft een aantal maatregelen gericht op professionalisering van leraren laten evalueren. Die evaluaties geven een beeld van de prestaties die zijn geleverd, maar nauwelijks van het effect op de kwaliteit van het



onderwijs.

14

De indicatoren aan de hand waarvan de minister jaarlijks rapporteert over de voortgang bij de professionaliseringsmaatregelen op de Lerarenagenda geven evenmin veel inzicht in het succes of falen van het lerarenbeleid.

Een belangrijke (zij het niet de enige) graadmeter voor de professionaliteit van leraren, de mate waarin zij de basis- en complexe vaardigheden beheersen, laat ondanks de investeringen weinig ontwikkeling zien. Het is niet duidelijk waar dit door komt. Wel duidelijk is dat een trendbreuk nodig is om de ambitieuze doelstellingen voor 2020 te halen.

### **Effecten professionaliseringsmaatregelen niet geëvalueerd**

Enkele beleidsinstrumenten gericht op professionalisering van leraren zijn – veelal in opdracht van het Ministerie van OCW – geëvalueerd. Deze evaluaties geven vaker op prestatieniveau dan op effectniveau een beeld van de resultaten.

Prestatiegegevens hebben bijvoorbeeld betrekking op het aantal leraren dat gebruikmaakt van een regeling of het aantal scholen dat een nascholingsplan heeft. Ook gegevens over hoe 'opbrengstgericht werken' of 'differentiatie in het onderwijsaanbod' tot stand is gebracht, hebben betrekking op prestaties.

Bij (veronderstelde) effecten gaat het veeleer om onderwijskwaliteit. Effectgegevens betreffen bijvoorbeeld de leerprestaties van de 20% best presterende vwo-leerlingen of het gemiddelde cijfer op het centraal examen voor de vakken Nederlands, Engels, en wiskunde. Dit soort effectgegevens komen maar weinig voor in de evaluaties. Daarbij tekenen wij aan dat onderzoek naar de effecten van beleidsinstrumenten niet eenvoudig is.

### **Uitkomsten evaluaties van professionaliseringsmaatregelen**

Er zijn sinds het Convenant professionalisering 2006 enkele evaluaties uitgevoerd die (deels) betrekking hebben op de professionalisering van leraren in het primair en voortgezet onderwijs.

Ze bieden informatie over de manier waarop scholen de professionalisering van leraren vormgeven en over praktische problemen die zich daarbij voordoen. Enkele evaluaties gaan ook in op het effect op de leerling, zoals het gemiddelde examencijfer. Geen van de evaluaties legt een relatie met het geld dat aan professionalisering wordt besteed.



### **Minister geeft jaarlijks inzicht in uitvoering Lerarenagenda**

15

Sinds oktober 2014 geeft de minister van OCW jaarlijks inzicht in de voortgang van de uitvoering van de Lerarenagenda, waar ook professionaliseringsmaatregelen in staan. Dat inzicht zou aan waarde kunnen winnen als de minister in haar rapportage indicatoren zou gebruiken waar het succes of falen van het lerarenbeleid aan af te lezen valt. In haar eerste voortgangsrapportage lijkt de minister vooral naar volledigheid te hebben gestreefd.

Enkele voorbeelden van indicatoren uit de voortgangsrapportage die betrekking hebben op professionalisering van leraren zijn:

- het percentage startende leraren dat begeleiding krijgt (realisaties 2009-2013);
- het percentage leraren dat deelneemt aan vormen van peer review (realisatie 2013);
- het percentage leraren in het primair en voortgezet onderwijs dat de algemeen-didactische en de differentiatievaardigheden beheerst (realisaties 2012 en 2013);
- het percentage lessen in het voortgezet onderwijs dat wordt gegeven door gekwalificeerde leraren (realisaties voor 2009-2011: dit is dus betrekkelijk oud cijfermateriaal);
- het aantal leraren aan wie in 2014 een lerarenbeurs is toegekend.

### **Onderwijsinspectie beoordeelt vaardigheden om les te geven in de klas**

De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt leraren in haar lesbezoeken op indicatoren die een beeld geven van hoe zij lesgeven in de klas, om zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie bezoekt daartoe een representatieve steekproef van scholen in de verschillende onderwijssectoren. De resultaten beschrijft zij in De staat van het onderwijs; Onderwijsverslag (pdf), dat jaarlijks in april wordt uitgebracht.

De inspectie maakt sinds 2010 onderscheid tussen basisvaardigheden en complexe vaardigheden. Sinds 2012 is dit veranderd en maakt de inspectie onderscheid tussen algemeen-didactische vaardigheden en differentiatievaardigheden. Voor de algemeen-didactische vaardigheden betekende dit alleen een wijziging in naam. Bij de differentiatievaardigheden was er echter sprake van een inhoudelijke verandering: op twee van de vijf complexe vaardigheden toetst de inspectie sinds 2012 niet meer. In het overgangsjaar 2012-2013 heeft de inspectie zowel de beheersing van complexe vaardigheden in kaart gebracht als de beheersing van differentiatievaardigheden, daarna alleen nog de differentiatievaardigheden. Daardoor zijn deze oordelen niet goed



vergelijkbaar met de jaren waarin de inspectie toetste op complexe vaardigheden.

16

### **Voorbeelden van vaardigheden waarop inspectie leraren beoordeelt**

Voorbeelden van basis- of algemeen-didactische vaardigheden zijn: duidelijke uitleg geven van de leerstof, leerlingen actief betrekken bij de onderwijsactiviteiten. Voorbeelden van complexe vaardigheden zijn: de instructie, opdrachten en onderwijstijd afstemmen op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen (dit noemt de inspectie tegenwoordig 'differentiatievaardigheden'), volgen en analyseren van de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen.

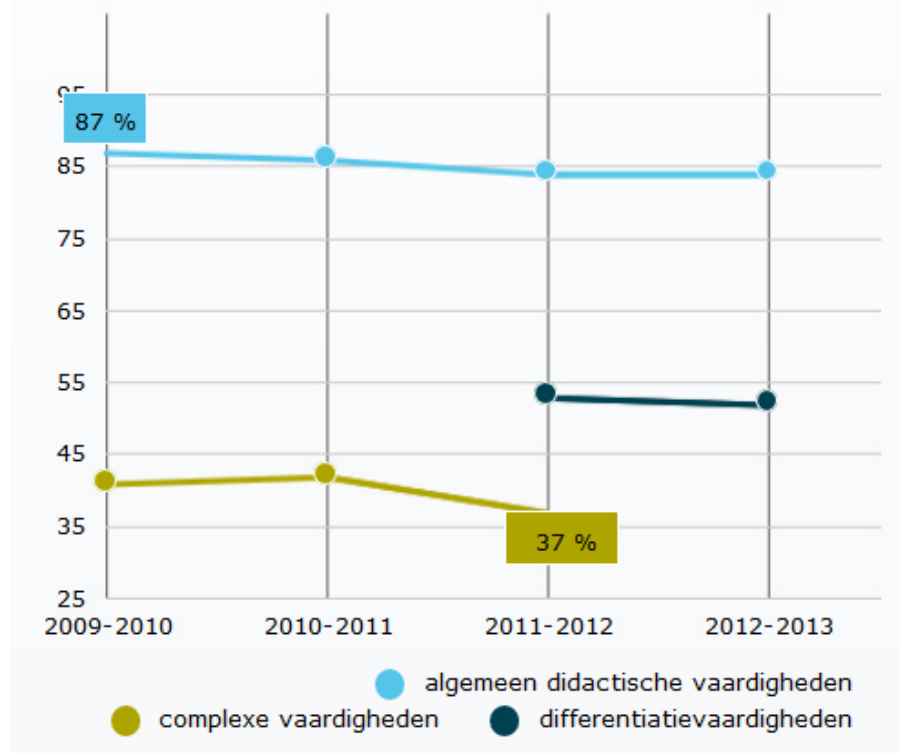
### **Primair onderwijs: geen verbetering vaardigheden leraren**

Het percentage leraren in het primair onderwijs dat alle algemeen-didactische vaardigheden beheerst is in de laatste vijf jaar iets afgenomen, van 87% in het schooljaar 2009-2010 naar 84% in het schooljaar 2012-2013.

Tussen 2009 en 2012 heeft de Inspectie van het Onderwijs daarnaast onderzocht hoeveel leraren in het primair onderwijs de complexe vaardigheden beheersten. Dat percentage nam iets af: van 41% in 2009-2010 naar 37% in 2011-2012. In 2011-2012 lag de beheersing van de differentiatie-vaardigheden op 53%, en het jaar erna op 52%. De percentages over beheersing van complexe vaardigheden en differentiatievaardigheden zijn overigens niet met elkaar te vergelijken: de inspectie lette voor haar oordeel over hoeveel leraren de complexe vaardigheden beheersten op meer punten dan ze de afgelopen jaren doet bij haar oordeelsvorming over de differentiatievaardigheden.



## Leraren primair onderwijs: vaardigheidsbeheersing vanaf schooljaar 2009-2010 17



Bron: Inspectie van het Onderwijs

### Voortgezet onderwijs: geen totaalbeeld vaardigheidsbeheersing leraren

De afgelopen vijf jaar heeft de Inspectie van het Onderwijs steeds bij andere onderwijssoorten binnen het voortgezet onderwijs onderzocht of leraren de vereiste vaardigheden beheersen om les te geven in de klas. Daardoor ontbreekt hiervan een jaarlijks beeld voor het hele voortgezet onderwijs. Alleen over het schooljaar 2012-2013 heeft de inspectie weer het hele voortgezet onderwijs beoordeeld; dat was voor het eerst sinds het schooljaar 2008-2009. In het schooljaar 2012-2013 beschikte 74% van de leraren in het voortgezet onderwijs over de algemeen-didactische vaardigheden en 27% over de differentiatievaardigheden.

### Verschillen in vaardigheidsbeheersing tussen startende en ervaren leraren

De Inspectie van het Onderwijs heeft de vaardigheden van startende leraren voor het afgelopen jaar apart [in beeld gebracht](#) (pdf). Hierover zijn afzonderlijke ambities afgesproken. Startende leraren voldoen in iets mindere mate aan de algemeen-didactische vaardigheden dan leraren die al langer voor de klas staan. Voor startende leraren in het voortgezet onderwijs geldt dat ze zowel op algemeen-didactische vaardigheden als



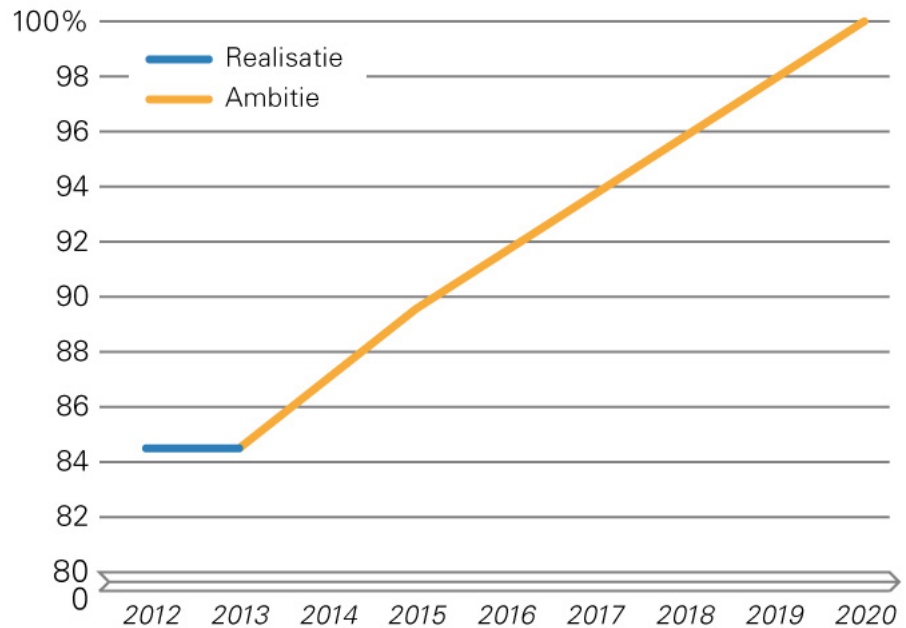
op differentiatievaardigheden, lager scoren dan hun collega's die al langer in het voortgezet onderwijs werken.

18

### **Trendbreuk nodig om doelstellingen voor vaardigheidsbeheersing te halen**

De ambities voor het verbeteren van de vaardigheden van leraren in het [primair en voortgezet onderwijs](#) zijn niet gering: in de [sectorakkoorden](#) van 2014 is afgesproken dat in 2020 alle leraren de basis- en differentiatievaardigheden moeten beheersen. Er moet nog veel gebeuren om dat te kunnen halen. Als voorbeeld geven we hieronder de figuur voor het primair onderwijs, en dan voor de algemeen-didactische vaardigheden, maar ook voor het voortgezet onderwijs geldt dat de percentages de komende jaren fors moeten verbeteren om in 2020 uit te komen op 100% vaardigheidsbeheersing door leraren.

#### **Aandeel leraren dat de algemeen-didactische vaardigheden beheerst in primair onderwijs, 2012-2020**



Gebaseerd op Voortgangsrapportage Lerarenagenda (brief van 8 oktober 2014 van de minister en staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer), p. 53.



## Literatuur

19

- Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs, juli 2014
- Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, juli 2013: 'Professionalisering als gerichte opgave – verkennend onderzoek naar het leren van leraren'
- Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, april 2014: 'De Staat van het onderwijs – Onderwijsverslag 2012/2013'
- Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit. Sectorakkoord VO 2014-2017, april 2014
- OCW, november 2007: 'Actieplan Leerkracht van Nederland – Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren'
- OCW, Actieplan Leraar 2020 – een krachtig beroep! (mei 2011).
- OCW, 20 maart 2013: 'Beleidsdoorlichting Actieplan Leerkracht van Nederland (2007-2012)'
- OCW, oktober 2013: 'Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil'
- OCW, 'Werken in het onderwijs'. Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 27923, nr. 188
- OCW en besturenorganisaties in het onderwijs, september 2013: Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs
- OECD, 2014: 'PISA 2012 Results in Focus – What 15-year-olds know and what they can do with what they know'
- OEDC, 2014: 'TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning'
- Vermeulen, Klaijisen en Martens (red.) (Ruud de Moor Centrum, Open Universiteit), 2011: 'De lerende leraar – Docentprofessionalisering in de praktijk'
- Vink, Oosterling, Nijman en Peters (IVA), Tilburg, maart 2010: 'Professionalisering van leraren – Evaluatie (na)scholing en Lerarenbeurs voor scholing'
- Vink, Mariën en Vloet (IVA), Tilburg, mei 2012: 'Tijd voor (na)scholing – Tweede rapportage evaluatie (na)scholing en de Lerarenbeurs voor scholing'
- VO-raad en School|info, 3 september 2012: 'Prestatiemonitor – Landelijke rapportage 2012'

## Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

### *Aanbeveling 1*

Er is budget beschikbaar voor de professionalisering van leraren in het primair en voortgezet onderwijs, 1,2 miljard euro in 2014, maar er is weinig bekend over hoeveel geld en welke instrumenten scholen inzetten voor de professionalisering van hun leraren. Dat komt doordat het budget grotendeels niet is geoormerkt en schoolbesturen zich volgens de verantwoordingsrichtlijnen waarmee de lumpsum gepaard is gegaan, niet



uitvoerig hoeven te verantwoorden over hoe ze het besteden. Goed onderwijsbestuur vereist evenwel dat schoolbesturen zélf inzicht hebben in de manier waarop in hun scholen wordt gewerkt aan de verdere professionalisering van hun leraren, inclusief inzicht in het bedrag dat aan professionalisering wordt uitgegeven, en dat zij daar transparant over zijn. Wij bevelen de minister van OCW aan om overeenkomstig het regeerakkoord 2012, bij het onderwijsveld aan te dringen op een betere publieke verantwoording over hun resultaten op het terrein van professionalisering en de daarvoor ingezette middelen, inclusief afspraken over outcome-indicatoren. In ons lopend onderzoek, op verzoek van de Tweede Kamer, dat moet leiden tot een ex ante kader ter beoordeling en controle door de Kamer van outcome van lerarenintensiveringen, zullen wij dit punt ook meenemen.

20

#### *Aanbeveling 2*

Jaarlijks rapporteert de Inspectie van het Onderwijs over de beheersing, door leraren, van de algemeen-didactische vaardigheden en de differentiatievaardigheden. In de afgelopen jaren heeft de inspectie de vaardigheden waarop zij toetst een keer gewijzigd en heeft zij een aantal jaren geen oordeel gegeven over het hele voortgezet onderwijs, maar slechts over onderdelen daarvan. Wij bevelen de minister van OCW aan, jaarlijks een oordeel te geven over vaardigheidsbeheersing in het hele primair respectievelijk voortgezet onderwijs.

#### **Reactie van de minister**

De minister van OCW neemt alle aanbevelingen over. Alleen de conclusie over het inzicht in de voortgang van de professionaliseringsmaatregelen wordt als enige niet geheel door de minister met ons gedeeld. Volgens de minister geven de door de minister en staatssecretaris gerapporteerde indicatoren voor een deel wel dit inzicht. Een deel van deze indicatoren betreft maatregelen die - op basis van (buitenlandse) effectevaluaties - een aantoonbaar positief effect hebben op onderwijskwaliteit afgemeten aan leerlingprestaties. Een ander deel van de indicatoren zijn outcome indicatoren. Zo wordt er onder meer gerapporteerd over de instroom van vwo'ers in de lerarenopleidingen, het bachelorrendement van de lerarenopleidingen en de uitval van startende leraren gedurende de eerste vijf jaar. Verder wijst de minister op het onderzoek dat wij op verzoek van de Tweede Kamer uitvoeren. Dit onderzoek moet leiden tot een 'ex ante kader' voor het beoordelen en controleren van de outcome van lerarenintensiveringen. Dit kader biedt mogelijk waardevolle handvatten voor het beter inzichtelijk maken van de outcome van onderwijs-/lerarenbeleid, op zowel landelijk als schoolniveau. Ontwikkeling van dit kader gebeurt in samenspraak met OCW.





Verder wijst de minister in haar reactie op de verschillende initiatieven die zij op dit gebied neemt. De minister geeft daarbij aan dat zij en de staatssecretaris het beiden belangrijk vinden dat de sector de kwaliteit van de verantwoording over onderwijsprestaties verbetert. Daarbij onderstreept zij dat lumpsumbekostiging van scholen een transparante verantwoording over de inzet van hun middelen vraagt. De Tweede Kamer ontvangt nog voor de zomer een brief van de minister met voorstellen die de transparantie in het onderwijs verder moeten bevorderen.

21

De minister deelt onze conclusie dat het effect van professionalisering op onderwijskwaliteit niet bekend is. De minister merkt daarbij op dat zij hecht aan inzicht in effecten van het gevoerde beleid, maar dat effectevaluaties tijd kosten en niet eenvoudig zijn uit te voeren.

De minister deelt de conclusie en neemt de aanbeveling over om jaarlijks een oordeel te geven over de vaardigheidsbeheersing van leraren in het po respectievelijk vo. Daarbij dient wel te worden meegenomen dat professionalisering van leraren zich op meer zaken richt dan alleen de didactische vaardigheden. Professionalisering kan zich ook richten op versterking van vakinhoudelijke of pedagogische kennis en vaardigheden. In hun beleidsreactie op het Onderwijsverslag 2013/2014 gingen de bewindslieden hier ook op in. Ze gaven toen aan dat de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in verder professionalisering van leraren, maar dat de professionalisering zich nauwelijks heeft gericht op het verbeteren van de differentiatievaardigheden bij leraren. Daardoor beheerst een deel van de leraren deze vaardigheden nog onvoldoende, terwijl de bewindslieden hierin wel een trendbreuk willen realiseren. Hierover hebben zij maatregelen met de sectorraden afgesproken die evidence based zijn en zich richten op noodzakelijke randvoorwaarden voor verdere professionalisering, namelijk een lerende cultuur en personeelsbeleid dat leraren voldoende uitdaging en mogelijkheden biedt voor verdere professionalisering.

Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister en de staatssecretaris OCW nemen vrijwel alle conclusies en aanbevelingen over en onderstrepen met ons het belang van een transparante verantwoording over de inzet van middelen bij een lumpsumbekostiging. Het onderzoek dat wij in het voorjaar van 2015 op verzoek van de Tweede Kamer uitvoeren naar een 'ex ante kader' voor het beoordelen en controleren van de outcome van lerarenintensivering kan inderdaad handvatten bieden zoals de minister voorstelt. Het is uiteraard uiteindelijk wel aan de minister van



OCW om hieraan nader invulling te geven, waarbij zij de onderwijssectoren uiteraard kan betrekken.

22

### Achtergrondinformatie

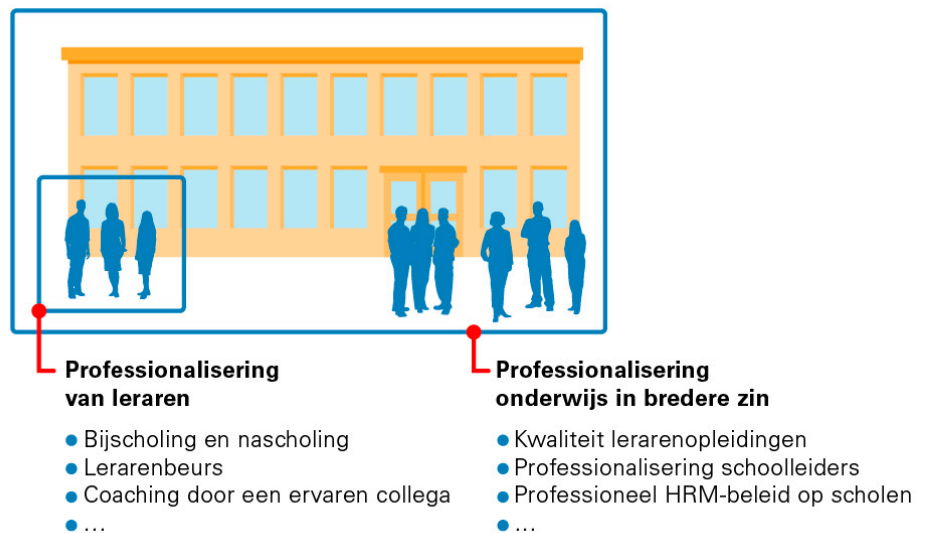
#### *Wat is 'professionalisering van leraren'?*

Professionalisering van leraren omvat alle activiteiten die leraren, scholen of schoolbesturen ondernemen om de bekwaamheid van leraren te onderhouden of vergroten. Het kan gaan om een cursus bij een opleidingsinstituut, maar ook om feedback die ervaren leraren aan hun minder ervaren collega's geven. In het eerste geval betaalt het schoolbestuur direct, in de vorm van cursusgeld. In het tweede betaalt het schoolbestuur indirect, in de vorm van tijd die leraren krijgen voor het geven van de feedback.

#### *Voorbeelden van concrete activiteiten*

Onderstaande figuur vermeldt voorbeelden van activiteiten die bedoeld zijn om de professionaliteit van leraren te vergroten.

#### Professionalisering van leraren versus professionalisering onderwijs in bredere zin



De figuur laat zien waar de professionalisering van leraren ophoudt en die van de school of zelfs die van het hele onderwijs begint. In dit onderzoek beperken wij ons tot de professionalisering van leraren, en blijven andere voorwaarden voor goed onderwijs buiten beschouwing.



*Wat houdt beleid voor professionalisering van leraren in?*

23

In de lumpsums die schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs jaarlijks van het Ministerie van OCW ontvangen, is er rekening mee gehouden dat er tijd en geld moet zijn voor bij- en nascholing van leraren. De afgelopen jaren hebben parlement en minister daarnaast afspraken gemaakt over extra investeringen in de professionalisering van leraren en over de daarmee te bereiken resultaten. Die afspraken heeft de minister omgezet in afspraken met werkgevers en werknemers in het onderwijs.

*Belangrijkste afspraken met onderwijssector over professionalisering*

- Convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel in primair en voortgezet onderwijs (juni 2006). De minister van OCW en de sociale partners spraken af zich ervoor te zullen inzetten dat schoolbesturen voldoende tijd en middelen ter beschikking zouden stellen voor het onderwijspersoneel om te kunnen voldoen aan de bekwaamheidseisen uit het besluit 'Beroepen in het onderwijs'. Ook sprak men af het aantal onbevoegde leraren in het voortgezet onderwijs te verminderen, overigens zonder dat nader te specificeren in een percentage of streefjaar.
- Actieplan LeerKracht van Nederland – Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren (november 2007). Het kabinet kondigde hierin maatregelen aan die tot professionalisering van leraren zouden moeten leiden (en die in de jaren erna ook zijn uitgewerkt en uitgevoerd). Het ging onder meer om: een sterkere beroepsorganisatie ter ondersteuning van leraren in hun professionele ontwikkeling, een scholingsfonds waaruit leraren een beurs zouden kunnen krijgen voor een opleiding leidend tot een hogere kwalificatie of specialisatie (inclusief vervangingskosten-vergoeding voor schoolbesturen), en een wetwijziging waarmee de Inspectie van het Onderwijs voortaan ook toezicht zou houden op de kwaliteit van het leraarschap.
- Actieplan Leraar 2020 – een krachtig beroep! (mei 2011). In dit actieplan legde het kabinet in overleg met de onderwijssector onder andere een aantal maatregelen vast ter verbetering van de kwaliteit van leraren waartoe eerder al was besloten. De maatregelen waren gericht op het wegwerken van deficiënties in het omgaan met verschillen tussen leerlingen, het bieden van onderwijs op maat en opbrengstgericht werken. Verder bevatte het actieplan afspraken over inzet van de lerarenbeurs, het lerarenregister en een 'peer review' op scholen.
- Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs (september 2013). Ook in het Onderwijsakkoord van 2013 zijn met de onderwijssector afspraken over professionele ontwikkeling gemaakt.



De afspraken betroffen onder meer: de tijd en faciliteiten voor bij- en nascholing, het lerarenregister, de verplichte kwalificaties en bevoegdheden van leraren, het nascholingsaanbod en de diverse vaardigheden die leraren in de praktijk moeten beheersen.

- Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil (oktober 2013). Dit is het meest recente en volledige overzicht van ambities en maatregelen op het gebied van professionalisering van leraren. Het heeft betrekking op primair en voortgezet onderwijs en op het middelbaar beroepsonderwijs. De Lerarenagenda gaat niet alleen over professionalisering van leraren maar bijvoorbeeld ook over verbetering van de lerarenopleidingen. 2 van de 7 thema's uit de Lerarenagenda gaan over de professionalisering van leraren in primair en voortgezet onderwijs: thema 4: 'de startende leraar ontwikkelt zich na de opleiding tot een volledig bekwame leraar'; en thema 6: 'alle leraren bekwaam en bevoegd'.

24

#### *Extra budget behorend bij afspraken met onderwijssector*

Bij de meeste van de afspraken over de professionalisering van leraren hoorde extra geld. Omdat de afspraken vaak meer behelsden dan alleen de professionalisering van leraren, is meestal niet duidelijk hoeveel daarvoor precies beschikbaar kwam. De extra middelen zijn steeds ofwel toegevoegd aan de lumpsumbedragen die de schoolbesturen jaarlijks van het Ministerie van OCW ontvangen, ofwel aan de 'prestatiebox', een voor prestatieverbetering geormerkte extra geldstroom. Alleen de gelden voor de leraren- en promotiebeurzen zijn in subsidievorm verstrekt.

#### *Bekwaam en bevoegd... Wat is dat precies?*

'Bekwaam' is een leraar als hij of zij voldoet aan de wettelijke bekwaamheidseisen (van kracht sinds augustus 2006). Vakinhoudelijk en didactisch competent is er daar één van. Andere zijn: organisatorisch competent en competent in het samenwerken met collega's.

Leraren die 'bevoegd' zijn hebben een getuigschrift hoger onderwijs waaruit blijkt dat zij aan de bekwaamheidseisen voldoen. Of zij hebben een bewijs van bekwaamheid dat afgegeven is vóór de wettelijke bekwaamheidseisen van kracht werden en waaraan een onderwijsbevoegdheid is verbonden. Daarnaast zijn er nog leraren die niet bevoegd zijn maar wel 'benoembaar': dat geldt onder andere voor zij-instromers en leraren in opleiding.



*Evaluaties die (deels) betrekking hebben op de professionalisering van leraren in het primair en voortgezet onderwijs*

25

*Convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel in primair onderwijs en voortgezet onderwijs (2006)*

- Veel aandacht voor onderhouden van bekwaamheid leraren.
- Activiteiten vooral op terrein van begeleiding beginnende leraren, opleiden in school en verbetering bekwaamheid zittende leraren.

*Professionalisering van leraren – Evaluatie (na)scholing en de Lerarenbeurs voor scholing (2010) (pdf)*

*Tijd voor (na)scholing – Tweede rapportage evaluatie (na)scholing en de Lerarenbeurs voor scholing (2012) (pdf)*

- Vooral nog geen gevolgen van lerarenbeurs voor beschikbare (na)scholingsmiddelen; wel verschuiving in besteding.
- Lerarenbeurs zal naar verwachting inzetbaarheid leraren verbreden en loopbaanmogelijkheden vergroten, mits gevolgde opleiding strookt met behoefte van de school.
- Lerarenbeurs zal naar verwachting kwaliteit onderwijs en leraren vergroten.

*Bestuursakkoord 2011 prestatie-monitor-landelijke rapportage (2012) (pdf)*

- Scholen hebben opbrengstgericht werken ontwikkeld maar nog niet (volledig) ingevoerd en geborgd.
- Cijfers op centraal examen vertonen stijgende lijn, uitgezonderd cijfers voor Engels op vmbo-(g)t.

*Professionalisering als gerichte opgave (2013)*

- Werkdruk vaak belemmering voor leraren om deel te nemen aan professionaliseringsactiviteiten.
- In de praktijk geen duidelijke samenhang tussen professionalisering en onderwijskwaliteit.
- Vaak geen gerichte sturing op professionalisering door gebrekkig zicht op sterke en zwakke punten van leraren en niet duidelijk vastgelegde doelen en normen van goed onderwijs.

*Onderwijsverslag 2012/2013 (2014) (pdf) en PISA 2012 (2014)*

- Op sommige scholen lukt professionalisering goed; leerlingen en studenten hebben daar baat bij.
- Meer dan helft van leraren komt onvoldoende toe aan professionalisering door drukte van dagelijkse werkzaamheden.



- Professionalisering van Nederlandse leraren blijft achter bij die van leraren in andere landen, vooral bij wiskunde.
- Leraren met fulltime-aanstelling beheersen vaker algemeen-didactische vaardigheden en/of differentiatievaardigheden dan leraren met kleinere aanstelling

26

#### *Talis 2013 (2014)*

- Leraren in onderbouw van voortgezet onderwijs hebben meest behoefte aan bijscholing op het gebied van ICT-vaardigheden en differentiatie in onderwijsaanbod.
- Belangrijke belemmering voor deel van leraren (38%) om deel te nemen aan professionalisering is dat scholingsactiviteiten niet passen in het rooster.
- Volgens deel van leraren (39%) schiet aanbod van geschikte opleidingstrajecten tekort.

#### *Beleidsdoorlichting Actieplan Leerkracht 2007-2012 (2013)*

- Gerichtere afspraken nodig tussen werkgevers en werknemers over inzet van scholingsmiddelen in de lumpsum.
- Over effectiviteit lerarenbeurs in termen van diplomering vooralsnog geen uitspraken mogelijk, aangezien veel leraren nog bezig zijn met opleiding.

### **3.2 Betere publieke verantwoording over onderwijsprestaties mogelijk en gewenst**

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher stelt:

“Scholen gaan publieke verantwoording afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen.” Vrijheid van besteding van middelen in het onderwijs (de lumpsum) gaat gepaard met een goede verantwoording door de scholen. Een belangrijk instrument is het jaarverslag, omdat verantwoording over middelen en onderwijsprestaties hier bij elkaar komen. Goed inzicht in het presteren van de school is in de eerste plaats van belang voor het schoolbestuur zelf en de stakeholders (ouders, gemeente, bedrijfsleven etc.). Daarnaast past een goede externe verantwoording bij de lumpsumfilosofie. We constateren dat zowel de minister als het onderwijsveld hier de nodige ambities hebben. Dit is gewenst!

Uit ons onderzoek over professionaliseringsmiddelen blijkt dat uit de verantwoording niet kan worden opgemaakt welk effect deze hebben op de onderwijskwaliteit. Daarnaast constateren we ook dat jaarverslagen van instellingen in het primair en voortgezet onderwijs (PO en VO) niet



vanzelf inzicht geven in de gerealiseerde onderwijsprestaties. Een aantal scholen biedt wel inzicht in onderwijsprestaties: het is dus niet onmogelijk. We hebben naar alternatieven voor het jaarverslag gekeken, zoals 'scholenopdekaart.nl'. Deze zijn veelbelovend, maar vaak nog eenzijdig. Wij bevelen de minister van OCW daarom aan om voort te gaan met investeringen in verantwoordingsinformatie op basis van de principes van open data, zoals scholenopdekaart.nl. In het verlengde daarvan bevelen we de minister van OCW aan om in het overleg met de sectoren ook de inhoudelijke kwaliteit van de verantwoordingen over onderwijsprestaties, zowel in de jaarverslagen als in de alternatieven hiervoor, onder de aandacht te brengen en verder te bevorderen.

27

### **Verantwoording in jaarverslagen onderwijsinstellingen summier; alternatieve verantwoordingen veelbelovend**

Doordat de bekostiging van het onderwijs grotendeels via lumpsum financiering verloopt hebben de onderwijsinstellingen veel vrijheid in de besteding van de middelen. Hierdoor neemt het belang van verantwoording achteraf alleen maar toe. De minister van OCW en de Tweede Kamer hebben dit onderschreven, zij verwachten van onderwijsinstellingen dat zij zich over de geleverde onderwijsprestaties verantwoorden aan belanghebbenden en omgeving. In het regeerakkoord Rutte/Asscher is daarom opgenomen dat scholen publieke verantwoording gaan afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen. De Tweede Kamer heeft aan de minister van OCW gevraagd hoe het ministerie er op toeziet dat de lumpsum wordt uitgegeven aan onderwijs. De minister heeft aangegeven dat scholen hier zelf verantwoordelijk voor zijn. Door middel van hun jaarverslag en jaarrekening kunnen schoolbesturen verantwoording afleggen aan belanghebbenden zoals de medezeggenschapsraad, ouders, docenten, studenten/leerlingen en Raden van Toezicht. Daarmee kunnen het jaarverslag en de jaarrekening deze stakeholders helpen bij het maken van de juiste keuzes. Ook andere verantwoordingsmiddelen zoals scholenopdekaart.nl dragen hier aan bij.

In de beleidsagenda van de begroting van het Ministerie van OCW is opgenomen dat scholen hun resultaten inzichtelijk maken. De Tweede Kamer heeft bij de begrotingsbehandeling voor 2015 er bij de minister van OCW op aangedrongen (Motie Straus-Ypma) om de schoolbesturen in het PO en VO te verplichten tot openbaarmaking van jaarverslagen. De minister van OCW heeft toegezegd, in overleg met de sectorraden, de eis van openbaarmaking op te laten nemen in de branchecodes. Tot slot stelt ook de Regeling jaarverslaggeving Onderwijs (RJO) dat jaarverslagen van onderwijsinstellingen ingaan op de uitkomsten van het gevoerde beleid. Dat ook de sector verantwoording in het jaarverslag van groot belang



vindt, blijkt uit hun sectorcodes uit 2012 voor 'goed bestuur' van de PO- raad en de VO-raad (koepelorganisaties van scholen in het primair- en voortgezet onderwijs), waarin zij het belang van het jaarverslag voor verantwoording over behaalde resultaten onderstrepen. Ook de jaarlijkse prijsuitreiking die is ingesteld voor het beste jaarverslag in het PO en het VO wijst hier op. Wij hebben gekeken in hoeverre scholen zich op dit moment over het gevoerde beleid verantwoorden in hun jaarverslagen en betrokken daarbij ook andere verantwoordingsmogelijkheden. Bij de begroting van het Ministerie van OCW voor 2014 hebben wij al eerder aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de verantwoording over onderwijsprestaties, zowel op micro-niveau (scholen) als macro-niveau (departement).

28

### **Verantwoording over gerealiseerde onderwijsprestaties summier in jaarverslagen**

Wij hebben jaarverslagen over 2012 en 2013 van 20 schoolbesturen (10 PO en 10 VO) beoordeeld op de volgende indicatoren voor onderwijsprestaties:

<b>Indicator</b>	<b>Streefwaarde</b>
Opbrengstgericht werken	Respectievelijk 60% en 50% van PO- en VO-scholen werkt opbrengstgericht in 2015, in 2018 beide sectoren 90%
Gemiddelde citoscore PO	537 in 2015
Aandeel lessen dat wordt gegeven door gekwalificeerde docenten	Streefdoel 85% in 2016 in het VO
Extra inzet resultaten op kernvakken VO (Wiskunde, Engels, Nederlands)	Bijvoorbeeld Wiskunde HAVO gemiddeld eindcijfer centraal schriftelijk examen 6,4 in 2015 (zie begroting OCW 2014)
Schoolbesturen verantwoorden zich op vestigings- en opleidingsniveau, dat wil zeggen herkenbaar voor stakeholders	NvT
Jaarverslagen bevatten een verslag van de Raad van Toezicht	NvT

Bronnen: Begrotingen OCW 2013, 2014, Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015, Bestuursakkoord VO-raad – OCW 2012-2015





Omdat jaarverslagen zeker niet het enige verantwoordingsinstrument zijn hebben we voor alle indicatoren ook gekeken naar de mogelijkheden van alternatieve verantwoordingsbronnen. 29

### **Resultaten van het onderzoek naar jaarverslagen**

- Als de door ons onderzochte indicatoren in het jaarverslag worden genoemd gebeurt dit vrijwel nooit in samenhang met concrete doelstellingen. De indicatoren, 'aantal lessen gegeven door gekwalificeerde docenten' en 'extra inzet kernvakken' worden vrijwel nergens verantwoord. Ook verantwoordende schoolbesturen zich niet of nauwelijks op vestigingsniveau of voor opleidingen (in het VO). Met uitzondering van de indicator 'aantal lessen gegeven door gekwalificeerde docenten' zijn van de andere indicatoren binnen het onderzoek wel steeds best-practices gevonden. Als voorbeeld twee best-practices, één voor de indicator opbrengstgericht werken en één voor verantwoordende op vestigingsniveau:
- Een VO-schoolbestuur hanteert concreet meetbare doelstellingen (uitgedrukt in scores van leerlingen) als norm voor opbrengstgericht werken. Ook staat in dit jaarverslag welke doelstellingen behaald zijn en op welke doelstellingen de school nog tekort schiet.
- De jaarverslagen over 2012 en 2013 van een VO-schoolbestuur leggen zowel integraal als gesegmenteerd verantwoording af. Schoolprofielen, onderwijskundige prestaties en prestaties op diverse doelstellingen worden per vestiging/school gemeld.

### **Alternatieve verantwoordingsbronnen veelbelovend**

Mede op initiatief van de sectorraden zijn alternatieve verantwoordingsbronnen tot stand gekomen. Deze alternatieve bronnen voor verantwoording zijn door ons op hun gebruiksmogelijkheden beoordeeld. Wij vinden dat zij voor een deel zelfs betere mogelijkheden voor verantwoording bieden dan een jaarverslag. Met name 'scholenopdekaart.nl', de toezichtsinformatie van de inspectie en de websites van scholen (dus niet de websites van besturen) geven al veel meer informatie over geleverde onderwijsprestaties dan de jaarverslagen. De kwaliteit zou kunnen toenemen wanneer deze gegevens nog meer dan nu al gebeurt in de vorm van open data ter beschikking worden gesteld.

Vooraf voor indicatoren zoals 'citoscores' of 'resultaten op kernvakken' vormt 'scholenopdekaart.nl' een alternatief voor het jaarverslag. In 'scholenopdekaart.nl' is vergelijking op vestigings- of opleidingsniveau ook mogelijk, omdat daar de prestaties op uniforme wijze gepresenteerd worden, waardoor scholen gebenchmarkt kunnen worden op hun



prestaties. Omdat veel PO- en VO-scholen onder schoolbesturen met meer scholen vallen en het jaarverslag vanuit het schoolbestuur dient te worden opgesteld lijkt 'scholenopdekaart.nl' ook geschikter dan jaarverslagen om vergelijkbare verantwoording op vestigings- of opleidingsniveau te geven.

30

Voor indicatoren zoals opbrengstgericht werken of het aandeel lessen dat gegeven wordt door gekwalificeerde leerkrachten zijn geen alternatieve bronnen te vinden. Rapportages van de Inspectie van het Onderwijs gaan niet specifiek in op deze gegevens en 'scholenopdekaart.nl' bevat deze prestaties ook niet.

Ook constateren we dat de websites van scholen (dus niet van schoolbesturen) en publieksverslagen in een aantal gevallen een aantrekkelijke alternatieve verantwoordingsvorm zijn. Door de diversiteit aan websites en presentatievormen zijn vergelijkingen tussen de verschillende scholen echter vrijwel onmogelijk.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Het belang van goede, publieke verantwoording over de geleverde prestaties van een onderwijsinstelling staat niet ter discussie. De minister van OCW heeft het belang van het jaarverslag hierbij afgelopen najaar in een brief aan de Tweede Kamer laten blijken. Dit was naar aanleiding van een motie die de regering verzocht schoolbesturen te verplichten tot openbaarmaking van jaarverslagen. De minister van OCW heeft deze verplichtstelling niet door willen voeren en aangekondigd in overleg met de sectorraden de openbaarmaking van de jaarverslagen op vrijwillige basis te bevorderen.

Wij bevelen de minister van OCW aan om enerzijds in overleg met de sectoren ook de inhoudelijke kwaliteit van de verantwoordingen over onderwijsprestaties *in de jaarverslagen* op te nemen, en anderzijds om te bevorderen dat *alternatieve kanalen* hiervoor verder worden verkend en gebruikt, en dat wordt geïnvesteerd in een duurzame informatiehuishouding op basis van de principes van open data. We pleiten dus niet voor extra regelgeving maar wel voor aanpassingen en harmonisatie van begrippen, het benadrukken van goede voorbeelden en van transparantie (via open data) zodat scholen van elkaar kunnen leren en stakeholders kunnen vergelijken.

### **Reactie van de minister**

De minister van OCW onderschrijft dat het jaarverslag een belangrijk instrument is voor de verantwoording door de scholen over de onderwijsprestaties: "In aanvulling tot het detailniveau van de jaarrekening, geeft de Regeling jaarverslaggeving onderwijs in meer algemene bewoordingen aan hoe over inhoudelijke zaken in het



jaarverslag moet worden verantwoord. Het jaarverslag is bedoeld voor de dialoog die de school aangaat met belanghebbenden over inhoudelijke en programmatische zaken. Het is niet een informatiedocument voor het ministerie. 31

Ik blijf met de brancheorganisaties in gesprek over de verbetering van de jaarverslaggeving, waaronder het rapporteren over de onderwijsprestaties. Daarbij stimuleer ik ook de ontwikkelingen onder de noemer 'open data' als bijvoorbeeld 'scholenopdekaart'.

Ook zal het onderwerp aan de orde komen op de brede verantwoordingsconferentie die op 23 september aanstaande door mij in samenwerking met de branche-organisaties voor alle onderwijsinstellingen wordt georganiseerd."

De minister geeft ook aan dat zij verheugd is dat brancheorganisaties de openbaarmaking van jaarverslagen in de branchecodes opnemen, zij rekent er op dat dit een positief effect heeft: "Het verheugt mij dan ook te constateren dat bij een toenemend aantal scholen sprake is van verbetering van de rapportage in het jaarverslag. De inspectie van het onderwijs wil het gebruik van het jaarverslag verder stimuleren en het jaarverslag als aangrijpingspunt voor het kwaliteitstoezicht gaan benutten."

Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

### 3.3 Verbeter zicht op bezuinigingen cultuursubsidies

De informatieverzameling door het Ministerie van OCW over de gevolgen van bezuinigingen op de huidige rijkssubsidies voor cultuur (Basisinfrastructuur (BIS) 2013-2016) kan verbeteren. Deze informatie is nodig om een goede invulling te geven aan de te bereiken cultuurdoelstellingen. Er worden in 2015 uitgangspunten voor de cultuursubsidies in de BIS 2017-2020 opgesteld. Gegevens van instellingen zonder rijkssubsidie worden door het Ministerie van OCW nog niet verzameld. Hierdoor is bij het ministerie niet bekend of en hoe deze instellingen toch voldoende inkomsten kunnen genereren om te kunnen voortbestaan. Wij bevelen de minister aan voor deze uitgangspunten lessen te trekken uit de ervaringen van cultuurinstellingen met en zonder rijkssubsidies. De informatieverzameling hiervoor is ook van belang voor de door het Ministerie van OCW voorgenomen meer zakelijke afrekening, op basis van gerealiseerde prestaties, van cultuursubsidies.



### **Relevante informatie ontbreekt bij het zicht op de gevolgen van bezuinigingen**

32

De minister van OCW stelt binnenkort de uitgangspunten op voor de cultuursubsidies voor de BIS 2017-2020. In onze publicatie *Bezuiniging op Cultuur* stellen we vast dat de minister van OCW veel informatie verzamelt over de ontwikkelingen in het rijksgesubsidieerde deel van de culturele sector. Maar wij constateren in deze publicatie ook dat nog niet alle relevante informatie beschikbaar is om het debat over de nieuwe BIS, die ingaat in 2017, goed te kunnen voeren. Zo komt informatie over de ontwikkelingen in het rijksgesubsidieerde deel van de sector in 2014 pas beschikbaar in het najaar van 2015, in de publicatie *Cultuur in Beeld 2015*. Daarnaast verzamelt de minister van OCW alleen informatie over de instellingen die nog rijkssubsidie ontvangen sinds de herinrichting van de BIS, hoe het met de andere instellingen vergaat is onbekend. Zo weet de minister van OCW niet of, en zo ja, hoe deze instellingen het wegvallen van de rijkssubsidie hebben opgevangen. Dit is volgens ons echter wel van belang, omdat deze informatie inzicht geeft in de effecten van de bezuiniging en in de succes- en faalfactoren van het meer op eigen benen staan van culturele instellingen. In haar reactie gaf de minister aan dat er, omdat er geen subsidierelatie meer is, geen wettelijke grond meer is om informatie op te vragen. Uit openbare bronnen, zoals jaarverslagen van instellingen die geen structurele rijkssubsidie meer ontvangen, blijkt echter ook informatie af te leiden die inzicht geeft. Een voorbeeld hiervan is een instelling voor podiumkunsten die in haar jaarverslag over 2013 opneemt dat het aantal producties is teruggeschroefd, dat een deel van het personeel is ontslagen, dat er meer inkomsten zijn uit zaalverhuur en dat producties langere speelreeksen kennen. Het aandeel eigen inkomsten van deze instelling is gestegen, maar uiteindelijk bleek, door het wegvallen van de subsidie, er nog wel een negatief exploitatieresultaat te zijn.

### **Beoordeel gerealiseerde prestaties zakelijk bij afrekening subsidie**

In het verantwoordingsonderzoek over 2013 onderzochten wij de rechtmatigheid van de afrekening in 2013 van cultuursubsidies voor de periode 2009-2012. Daarbij merkten wij op dat, ook al werd de afgesproken subsidieprestatie niet geheel gerealiseerd, de oorspronkelijke subsidie toch werd vastgesteld. Deze vaststelling was niet onrechtmatig, omdat de minister gebruik maakte van haar discretionaire bevoegdheid en daarnaast de Tweede Kamer hierover informeerde. Dit zorgde er echter niet voor dat de beoogde prestaties of activiteiten alsnog gerealiseerd werden.

Wij zijn over deze bevindingen met het ministerie in gesprek gegaan. Het



ministerie heeft aangegeven bij de afrekening van de subsidieperiode (BIS) 2013-2016 in 2017 de subsidie wel vast te stellen op basis van de afgesproken prestaties. Zowel voor deze 'zakelijke' vaststelling als voor de verantwoording over de gevolgen van bezuinigingen is wederom de kwaliteit van de informatieverzameling van belang.

33

### **Meer aandacht voor gevolgen cultuurbezuinigingen in departementaal jaarverslag**

De minister van Financiën, die voorschrijft welke informatie wordt opgenomen in begroting en jaarverslag, heeft tijdens het Algemeen Overleg Zicht op Bezuinigingen op 19 november 2014 toegezegd dat in de departementale jaarverslagen eenduidig zal worden gerapporteerd over de realisatie en de gevolgen van de bezuinigingen.

In reactie op onze publicatie *Bezuiniging op Cultuur* heeft de minister van OCW (in overleg met de Minister van Financiën) toegezegd in de departementale jaarverslagen meer aandacht te besteden aan de verantwoording over de gevolgen van bezuinigingen.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij bevelen de minister van OCW aan om zo veel mogelijk relevante informatie van de gevolgen van bezuinigingen vóór de dit jaar vast te stellen uitgangspunten voor de nieuwe cultuursubsidies beschikbaar te hebben. In onze publicatie *Bezuiniging op Cultuur* noemen we onder andere informatie over instellingen die nu rijkssubsidie ontvangen maar ook informatie over instellingen zonder rijkssubsidie.

### **Reactie van de minister**

De minister van OCW nuanceert onze conclusie dat de subsidies over de periode 2013-2016 worden vastgesteld op basis van de prestaties. Zij geeft aan dat het halen van de prestaties een rol speelt, naast instellingsspecifieke aspecten en autonome ontwikkelingen zoals conjuncturele en sociaal-geografische ontwikkelingen.

De minister van Financiën heeft namens het kabinet toegezegd dat in het departementaal jaarverslag voortaan moet worden toegelicht of grote ombuigingen die het afgelopen jaar zouden moeten zijn doorgevoerd, of voorbereid, op schema liggen. Onder deze toezegging vallen ombuigingen die in 2014 of 2015 zijn gepland. Omdat de bezuinigingen op cultuur in 2013 zijn gerealiseerd, wordt daarover in het departementale jaarverslag 2014 niet aanvullend gerapporteerd.

Los van de departementale jaarverslagen geeft de minister aan in *Cultuur in Beeld 2014* en *2015* aandacht te besteden aan de effecten van de bezuinigingen op cultuur.



De minister volgt de aanbeveling op om zoveel mogelijk relevante informatie te betrekken bij de uitgangspunten voor de nieuwe cultuursubsidies door twee quick-scans te laten uitvoeren: een analyse van de resultaten over 2014 en een verkenning naar instellingen die geen overheidssubsidie meer ontvangen. De resultaten hiervan worden met de uitgangspuntenbrief voor de BIS 2017-2020 medio juni aan de Kamer verzonden.

34

Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

### **3.4 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie**

De onderzochte onderdelen in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

### **3.5 Verantwoording onderzoek beleidsresultaten**

#### **Onderzoek naar 6 beleidsthema's**

In het verantwoordingsonderzoek over 2014 hebben we de beleidsresultaten van 6 beleidsthema's onderzocht:

- Fiscale stimulering (semi-)elektrische auto's (IenM, EZ, Financiën)
- Programma Beter Benutten (IenM)
- Garantiereregelingen voor financiering bedrijven (EZ)
- Professionalisering van leraren (OCW)
- Gevolgen van bezuinigingen op justitiële jeugdinstellingen (VenJ)
- Onnodige regels in de gehandicaptenzorg (VWS)

Bij de keuze van de thema's hebben wij dit jaar gelet op:

- Het financieel belang ('hoeveel geld kost dit beleid?')
- De belangstelling van de Tweede Kamer ('zijn er debatten en/of Kamervragen gesteld?')
- Het belang voor de burger
- De mate waarin onderwerpen recent onderzocht zijn (door onszelf of anderen)

We hebben voor elk thema onderzocht of duidelijk is hoeveel geld hieraan wordt uitgegeven, waar het geld terecht komt, wat bekend is over de effecten en of de bewindspersonen de Tweede Kamer voldoende informeren over de resultaten van het gevoerde beleid en de daarmee gemoeide uitgaven. Ook hebben we, indien relevant, andere aspecten in ons onderzoek betrokken.



Voor ons onderzoek naar de 6 beleidsthema's baseren we ons – naast de departementale jaarverslagen – op bestaande informatie (bijvoorbeeld evaluatieonderzoeken, departementale rapportages, databestanden van andere instituten) en gesprekken met beleidsmakers en uitvoerders van beleid.

35

### **Onderzoek naar 5 beleidsdoorlichtingen**

Daarnaast hebben we van 5 beleidsdoorlichtingen de kwaliteit onderzocht:

- Strategische luchttransportcapaciteit (Defensie)
- Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ('SRGR') (BHOS)
- Groen onderwijs (EZ)
- Preventiemaatregelen criminaliteit (VenJ)
- Algemene Nabestaandenwet (SZW)

Voor de beoordeling van de kwaliteit waren de normen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) de basis.

In de Staat van de rijksverantwoording staat een samenvattend beeld van de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen en doen we aanbevelingen om de kwaliteit van de beleidsdoorlichting verder te verhogen, zie Beleidsdoorlichtingen: nog te weinig zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid.

### **Methodologische verantwoording casus professionalisering leraren**

Onze bevindingen zijn gebaseerd op schriftelijk materiaal dat beschikbaar is over de professionalisering van leraren. We hebben het Ministerie van OCW om aanvullend cijfermateriaal gevraagd om te kunnen berekenen welk bedrag voor professionalisering van leraren in het primair en voortgezet onderwijs beschikbaar is. We hebben verder een kleine steekproef getrokken van jaarverslagen van schoolbesturen in het primair onderwijs (50 jaarverslagen) en het voortgezet onderwijs (25 jaarverslagen), op basis van de databestanden van DUO. Er zijn alleen jaarverslagen van schoolbesturen geanalyseerd die beschikbaar waren via internet. Verder is er geen enkel ander criterium gehanteerd (zoals omvang of denominatie). We zijn nagegaan of deze jaarverslagen algemene informatie over professionalisering van leraren bevatten, of die informatie ook kwantitatief is en of ze betrekking heeft op budget of kosten van professionalisering.



## 4 Bedrijfsvoering Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

36

### Leeswijzer

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over:

- de bedrijfsvoering;
- de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek) bij 'Over dit onderzoek'.

### 4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voldoen in 2014 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden.

#### 4.1.1 Onvolkomenheid: Subsidiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs in 2014 verslechterd

In 2014 zijn instrumenten en werkwijzen uitgerold en geïmplementeerd om het subsidiebeheer te verbeteren. Zowel de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als de directie Financieel Economische Zaken hebben meer aandacht voor subsidiebeheer. Ondanks een verbeterde opzet werkt het subsidiebeheer (subsidieverleningen en –vaststellingen) echter nog niet naar behoren.

Het financieel belang van het subsidiebeheer is ruim 700 miljoen euro. In 2013 zijn diverse maatregelen genomen om het subsidieproces te verbeteren. Daarnaast is een departementsbrede expertgroep ingesteld die onder meer als doel heeft de bewaking van de uitvoering van de verbetermaatregelen te begeleiden en best-practices uit te wisselen. Het managementteam van OCW heeft besloten dat de nieuwe werkwijze per 1 januari 2014 in werking zal treden. Ondanks alle ingezette acties en





bewegingen in het subsidieproces laten controleresultaten echter een verslechterd beeld zien van het subsidiebeheer. Op alle beleidsterreinen (met uitzondering van de artikelen 14 Cultuur en 25 Emancipatie) zijn één of meer opmerkingen gemaakt over het financieel beheer van de subsidies. In onderstaande tabel hebben we de onderzoeksresultaten van 2013 en 2014 naast elkaar gezet.

37

**Vergelijking bevindingen subsidiebeheer 2013 en 2014**

	aantal onder- zochte dossiers 2013	% financieel beheer opmerking 2013	aantal onder- zochte dossiers 2014	% financieel beheer opmerking 2014
Subsidie- verlening	47	25%	43	40%
Subsidie- vaststelling	45	44%	47	49%

De geplaatste opmerkingen zijn divers van aard, het betreft bijvoorbeeld het tijdig indienen van stukken door de subsidiënt en het ontvangen van de juiste controle- en verantwoordingsinformatie. Verder gaat het om het niet tijdig verzenden van een beschikking of het ontbreken van een (initiële) begroting, en/of activiteitenplan.

Voor de verslechtering in het subsidiebeheer hebben wij de volgende oorzaken gesignaleerd:

- Er is bij het subsidiebeheer geen sprake van een ketenbenadering, waardoor goed sturen op aspecten binnen het subsidiebeheer in de keten niet goed mogelijk is.
- Checklists worden als aandachtspuntenlijst gebruikt, waardoor de waarde van deze lijsten voor de beheersing van het subsidieproces aanzienlijk afneemt.
- Standaard modellen voor beschikkingen – die binnen het instrumentarium zijn ontwikkeld – worden niet standaard gebruikt bij verlenen of vaststellen.

Het Uniform Subsidiekader (USK) eist dat een ministerie beheersmaatregelen treft om te waarborgen dat bij elke subsidieregeling een risicoanalyse wordt uitgevoerd en schriftelijk wordt vastgelegd. De specifieke risicoanalyses per subsidieregeling zijn wenselijk om te kunnen bepalen welke maatregelen nodig zijn om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

In 2014 zijn er 5 regelingen gepubliceerd. Van deze 5 regelingen zijn risicoanalyses opgesteld met de relevante aspecten uit het USK.



Het Ministerie van OCW heeft een centraal meldpunt voor de registratie van ernstige onregelmatigheden bij subsidies. Onder de registratie vallen gevallen waarbij de subsidie is ingetrokken of veel lager is vastgesteld en/of waarbij een bestuurlijke boete is opgelegd of waarbij aangifte bij het Openbaar Ministerie is gedaan. Deze registratie dient als input bij het ontwerpen of bijstellen van subsidieregelingen, het uitvoeren van risicoanalyses bij steekproefsgewijze verantwoording of controles en bij de risicoafweging om wel of niet een subsidie toe te kennen bij individuele subsidieaanvragen.

38

Bij het Ministerie van OCW zijn in 2014 geen ernstige onregelmatigheden geregistreerd bij subsidies. Terwijl de Algemene Rekenkamer weet van één ingetrokken subsidie die naar haar mening wel geregistreerd had moeten worden.

#### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij bevelen de minister van OCW aan met name de werking van het subsidiebeheer in 2015 verder te verbeteren onder meer door subsidiebeheer meer als een keten te benaderen. Het subsidiebeheer is in opzet voldoende, het is nu zaak de werking op hetzelfde niveau te krijgen.

#### **Reactie van de minister**

De minister van OCW onderschrijft ons oordeel: "met de implementatie van het generieke subsidieproces binnen OCW moet het mogelijk zijn in 2015 het financieel subsidiebeheer ook daadwerkelijk te verbeteren. De aanbeveling om het subsidiebeheer meer als een keten te benaderen neem ik graag over. Dit is ook de kern van het nieuwe proces en past ook bij de regierol die DUO inmiddels heeft voor het gehele subsidieproces. De aanbeveling past ook in de voorziene vorming van één interdepartementale dienst uitvoering subsidies voor instellingen (DUS-I) waarin o.a. het subsidieproces van OCW wordt ondergebracht. Deze reeds in 2014 ingezette verbeteringen moeten tot een betere beheersing in het proces leiden."

De minister geeft in haar reactie aan dat ook die éne ingetrokken subsidie die naar onze mening wel geregistreerd had moeten worden niet behoefde te worden geregistreerd als ernstige onregelmatigheid. OCW heeft zorgvuldig afgewogen of deze subsidie in het register zou moeten worden opgenomen en heeft geoordeeld dat de verplichting van opname in het register niet aan de orde was, omdat de verplichting alleen geldt voor subsidies verleend ná 2011, en de betreffende subsidie is verleend vóór 2011. Bovendien is de stichting in liquidatie, dus een risicoafweging bij nieuwe subsidieverstrekking aan deze stichting is niet aan de orde. Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)



### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

We benadrukken dat registratie in het register ook is bedoeld om andere aspecten dan subsidieverstrekking aan dezelfde rechtspersoon als onregelmatigheidsrisico vast te leggen. Het register is bijvoorbeeld ook input voor het ontwerpen van nieuwe subsidieregelingen. Bovendien is de onregelmatigheid pas gebleken in 2014.

#### **4.1.2 Onvolkomenheid: Informatiebeveiliging bestuursdepartement moet zich in de praktijk nog bewijzen**

In 2013 werd bij het ministerie de uitvoering van de informatiebeveiliging bij het bestuursdepartement gekwalificeerd als een onvolkomenheid. In 2014 heeft het departement hard gewerkt aan een verbetering. Wij hebben geconstateerd dat het departement al veel maatregelen heeft genomen, alleen hebben we nog niet kunnen constateren of deze maatregelen in de praktijk ook goed werken. Totdat dat is aangetoond handhaven we onze onvolkomenheid.

De Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) is de basisrichtlijn voor de informatiebeveiliging bij het Rijk. Deze richtlijn is gebaseerd op een binnen en buiten de overheid algemeen aanvaarde kwaliteitsnorm (ISO-norm).

Het ministerie heeft in 2014 flinke stappen gezet op het terrein van de informatiebeveiliging van het bestuursdepartement, waardoor de BIR eind 2014 vrijwel geheel is geïmplementeerd.

Het bestuursdepartement beschikt bijvoorbeeld over een actueel en integraal overzicht van informatiesystemen, in vrijwel alle gevallen voorzien van een verantwoordelijk manager. Tevens zijn diverse acties uitgezet om het beveiligingsbewustzijn te bevorderen.

Of deze maatregelen in de praktijk goed werken is echter nog niet vastgesteld.

#### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij bevelen de minister van OCW aan de BIR zo volledig mogelijk te implementeren en tevens te laten onderzoeken of de geïmplementeerde maatregelen in de praktijk ook goed werken.



### **Reactie van de minister**

40

De minister van OCW kan zich goed vinden in onze aanbeveling om de BIR zoveel mogelijk te implementeren, zij neemt de aanbeveling over en laat onderzoeken of de geïmplementeerde maatregelen in de praktijk ook goed werken.

Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

#### **4.1.3 Onvolkomenheid: Informatiebeveiliging Dienst Uitvoering Onderwijs nog niet op orde**

In 2013 werd bij het Ministerie van OCW de uitvoering van de informatiebeveiliging bij het baten-lastenagentschap Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) door ons gekwalificeerd als een onvolkomenheid. Ook bij DUO zijn in 2014 veel maatregelen genomen, waardoor de informatiebeveiliging verbeterd is, maar nog niet geheel op orde. Ook bij DUO is nog niet vastgesteld of de maatregelen in de praktijk goed werken, waardoor de Algemene Rekenkamer deze onvolkomenheid ook handhaaft.

#### **Uitvoering van beveiligingsmaatregelen blijft achter**

DUO heeft in 2014 voortvarend gewerkt aan de verbetering van zijn informatiebeveiliging. Zo heeft DUO enkele specifieke aanvullingen op het departementaal informatiebeveiligingsbeleid, zoals het hackbeleid, vastgesteld. Verder zijn veel procesbeschrijvingen in opzet aanwezig. Ook is er een periodieke incidentrapportage ingevoerd, maar deze rapportage heeft nog geen integraal karakter en is beperkt tot bepaalde incidenten. Verder hebben we geconstateerd dat:

- Diverse analyses voor vitale applicaties nog moeten worden uitgevoerd;
- Niet voor alle vitale systemen risicoanalyses zijn uitgevoerd;
- Betrouwbaarheidseisen niet voor alle systemen (navolgbaar en gedocumenteerd) zijn vastgesteld.

Verder ontbreken voor een aantal kritische processen nog de bedrijfscontinuïteitsplannen. Dat zijn plannen waarin staat aangegeven wat er moet gebeuren als kritieke ICT infrastructuur uitvalt.

#### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij bevelen de minister van OCW aan de maatregelen volgens de Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid (BIR) verder te implementeren en afsluitend te laten onderzoeken of de geïmplementeerde maatregelen in de praktijk ook goed werken.



### **Reactie van de minister**

41

De minister van OCW onderschrijft onze aanbevelingen. In 2014 is voortvarend gewerkt aan verbetering van de informatiebeveiliging. Ook in 2015 werkt DUO door aan het realiseren van risicoanalyses voor de strategische en vitale bedrijfsprocessen van DUO en in 2015 is dat voor deze groep afgerond. Door het uitvoeren van de analyses per vitaal bedrijfsproces worden ook de betrouwbaarheidseisen (lees risico's) per systeem inzichtelijk gemaakt. DUO zal het komend jaar verder inzetten op het opstellen van een informatiebeveiligingsplan, het realiseren en uitvoeren van awareness trajecten, beveiligingsanalyses en een oefenplan voor bedrijfscontinuïteit.

Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

#### **4.1.4 Onvolkomenheid: Beheersmaatregelen inkoopbeheer Nationaal Archief onvoldoende samenhangend**

Het Nationaal Archief (NA) heeft, in samenwerking met de Auditdienst Rijk (ADR), in 2014 verbeteringen aangebracht in het inkoopbeheer. Daarbij zijn de belangrijkste beheersmaatregelen geïmplementeerd. Het gaat daarbij om een spendanalyse, een contractenregister en een aanbestedingskalender. Voor een adequaat financieel beheer is het echter van belang dat deze beheersmaatregelen een samenhangend geheel vormen. Dat is bij NA nog niet het geval. Daarom is het inkoopbeheer van het NA nog steeds een onvolkomenheid in 2014. In 2014 is een nieuw inkoopstelsel geïmplementeerd bij NA. Dit nieuwe inkoopstelsel is pas in november 2014 in gebruik genomen. Hierdoor waren eind 2014 nog niet alle gedigitaliseerde contracten overgezet van het oude stelsel naar het nieuwe stelsel. Verder zijn (nog) niet alle contracten opgenomen in het contractenregister en ook een spendanalyse ontbrak nog (deze spendanalyse had in januari 2015 gereed moeten zijn, maar was dat maart 2015 nog steeds niet). Ook de samenhang tussen contractenregister, aanbestedingskalender en spendanalyse ontbrak nog.

#### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij bevelen de minister van OCW aan om de belangrijkste beheersmaatregelen, de spendanalyse, het contractregister en de aanbestedingskalender verder te effectueren en te waarborgen en er voor zorg te dragen dat hier een samenhangend geheel van gevormd wordt.



### **Reactie van de minister**

42

Onze constatering dat de samenhang tussen contractenregister, aanbestedingskalender en spendanalyse ontbrak wordt door de minister van OCW onderkend. Zij neemt deze constatering als aanbeveling over voor continuering van de ingeslagen weg.

Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

#### **4.1.5 Onvolkomenheid: Financieel beheer Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed op de goede weg**

Het financieel beheer van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) staat al sinds 2010 onder druk. In 2014 heeft de RCE veel stappen gezet om het subsidiebeheer te verbeteren, waardoor het subsidiebeheer eind 2014 in opzet nagenoeg op orde is. De werking van het subsidievaststellingsproces kon echter nog niet beoordeeld worden. Daarnaast werden er nog steeds tekortkomingen gevonden in het inkoopbeheer. Daarom is het financieel beheer van de RCE nog steeds een onvolkomenheid in 2014.

#### **Subsidiebeheer RCE**

In het eerste halfjaar lag de prioriteit bij de RCE voornamelijk bij het subsidieverleningsproces. Het was de bedoeling van de RCE dat in de laatste maanden van 2014 de achterstand bij het vaststellen van de subsidies werd weggewerkt. Dat is niet helemaal gelukt. Door het relatief gering aantal vaststellingen in 2014 en het feit dat het met name om de eenvoudigere gevallen gaat, konden wij in onvoldoende mate een goed onderbouwd oordeel vormen over de werking van de verbetermaatregelen.

#### **Inkoopbeheer RCE**

Meerdere aanbestedingen zijn door de RCE beperkt nationaal aanbesteed, waar volgens de aanbestedingswet Europese aanbesteding had moeten plaatsvinden. Verder heeft de RCE moeite de totale inkoopbehoefte per voorgenomen aanbesteding te bepalen.

Met ingang van juli 2014 zijn de werkzaamheden met betrekking tot het inkoopproces overgegaan naar het Inkoop Uitvoeringscentrum Noord (IUC-Noord). De RCE blijft echter eindverantwoordelijk voor het inkoopproces.

#### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij bevelen de minister van OCW aan de samenwerking met betrekking tot inkoopbeheer tussen IUC-Noord en de RCE te optimaliseren.



Verder bevelen wij de minister van OCW aan om de achterstand van nog vast te stellen subsidies bij RCE op te lossen.

43

#### **Reactie van de minister**

De minister van OCW geeft aan dat de overgang naar het IUC Noord per 1 juli 2014 heeft plaats gevonden. Voor het goed laten verlopen van de inkoopprocessen zijn afspraken gemaakt. De verantwoordelijkheden tussen de RCE en het IUC Noord worden in de dienstverleningsafpraak vastgelegd. De organisatie rondom de samenwerking krijgt onder andere verder vorm door deelname van de RCE aan de Klantenraad.

RCE heeft in 2014 de tekortkoming bij het vaststellen van subsidies projectmatig aangepakt. Het project is eind 2014 in opzet afgerond en de inspanningen van het project hebben gewerkt. Het is echter niet gelukt om de werkvoorraad aan vaststellingen helemaal weg te werken. In 2015 gaat de RCE daarom verder met de eindfase van het project. Er is een planning opgesteld die gericht is op het volledig wegwerken van de achterstanden in 2015.

Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

#### **4.1.6 Aandachtspunt: Dossiervorming schatkistbankieren onderwijsinstellingen**

Schatkistbankieren of geïntegreerd middelenbeheer houdt in dat instellingen publieke gelden aanhouden in de schatkist bij het Ministerie van Financiën. Onderwijsinstellingen kunnen hier op vrijwillige basis gebruik van maken.

Dit bankieren betreft tegoeden aanhouden in de vorm van een rekening courant maar biedt ook de mogelijkheid om te lenen van de schatkist. De administratie van het schatkistbankieren wordt gevoerd door het Agentschap van de Generale Thesaurie en de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën (Agentschap). Het Ministerie van OCW staat garant voor het schatkistbankieren door onderwijsinstellingen als zij leningen in de vorm van hypotheek of rekening courant krediet afsluiten. Zowel het Agentschap als het Ministerie van OCW houdt hiervan een dossier bij. Bij het Ministerie van OCW hebben we geconstateerd dat de dossiers niet volledig zijn en daardoor niet zelfstandig bruikbaar en controleerbaar.

Wij zijn van mening dat een ministerie dat risicodragend is voor het schatkistbankieren en voor ongeveer 1,7 miljard euro garant staat moet beschikken over een zelfstandig, volledig, juist en daardoor controleerbaar dossier. Wij beschouwen de dossiervorming van het Ministerie van OCW bij schatkistbankieren daarom als een aandachtspunt.



Wij bevelen de minister van OCW aan na te gaan of dossiers bij het Agentschap en het ministerie gecombineerd en samengevoegd kunnen worden, zodanig dat beide onderdelen over een volledig en juist dossier kunnen beschikken.

44

### **Dossiervorming**

Het Ministerie van OCW staat voor ongeveer 1,7 miljard euro garant voor schatkistbankieren door onderwijsinstellingen. Omdat het Ministerie van OCW risicodragend is en het om een fors bedrag gaat, is dossiervorming van belang. De dossiervorming is door ons onderzocht en we hebben daarbij geconstateerd dat het Ministerie van OCW niet beschikt over een zelfstandig, volledig, juist en daardoor controleerbaar dossier van onderwijsinstellingen die schatkistbankieren.

### **Wat is schatkistbankieren?**

Schatkistbankieren of geïntegreerd middelenbeheer houdt in dat instellingen publieke gelden aanhouden in de schatkist bij het Ministerie van Financiën. De administratie van het schatkistbankieren wordt gevoerd door het Agentschap van de Generale Thesaurie en de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën (Agentschap). Het Ministerie van OCW staat garant voor schatkistbankieren door onderwijsinstellingen.

Onderwijsinstellingen kunnen vrijwillig meedoen. Als een onderwijsinstelling wil schatkistbankieren heeft de instelling toestemming nodig van zowel het Ministerie van Financiën als het Ministerie van OCW. Voor een lening wordt een zekerheidsstelling gevraagd. Voor PO/VO-instellingen in de vorm van een gemeentelijke garantie, voor MBO/HBO- en WO-instellingen in de vorm van een hypothecair onderpand. Bij een hypothecair onderpand is aanvullend een taxatie nodig.

Op basis van dit toetsingsdocument, het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs en een eventueel gesprek met de instelling en – in het geval van een lening- voldoende waarde van het onderpand bepaalt het Ministerie van OCW of het akkoord gaat met de aanvraag voor een lening. Het Ministerie van OCW staat dan garant voor leningen die onderwijsinstellingen bij het Ministerie van Financiën afsluiten.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Wij bevelen de minister van OCW aan na te gaan of dossiers bij het Agentschap en het ministerie gecombineerd en samengevoegd kunnen worden, zodanig dat beide onderdelen over een volledig en juist dossier kunnen beschikken.





### Reactie van de minister

De minister van OCW geeft aan dat haar ministerie werkt aan een verbetertraject rondom het schatkistbankieren. In het kader van dit verbetertraject voert de Auditdienst Rijk een operational audit uit naar het proces schatkistbankieren. De dossiervorming, en de mogelijkheid voor een gezamenlijk dossier, vormen een onderdeel van het verbetertraject.

Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)

## 4.2 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

## 4.3 Historisch verloop onvolkomenheden OCW

Verloop onvolkomenheden Ministerie van OCW 2012-2014

	2012	2013	2014
Financieel beheer Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed		onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Uitvoering informatiebeveiliging bestuursdepartement	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Uitvoering informatiebeveiliging baten-lastenagentschap DUO	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Subsidiebeheer baten-lastenagentschap DUO	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Inkoopbeheer baten-lastenagentschap NA	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Inkoopbeheer bestuursdepartement, directie FM/ICT	onvolkomenheid →	opgelost →	



#### **4.4 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen OCW**

46

Wij onderscheiden relevante en kritische beheerdomeinen in de bedrijfsvoering van ministeries. Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn dat er 105. In 5 daarvan (4,8%) hebben wij in 2014 onvolkomenheden geconstateerd. 2 van die onvolkomenheden hebben betrekking op kritische beheerdomeinen.

Op het overzicht bedrijfsvoering (pdf) is te zien wat de relevante en kritische beheerdomeinen zijn en waar de onvolkomenheden zitten.



Organisatieonderdeel	Kritisch beheer-domein		Relevant beheer-domein		Extra aandacht aan besteed door: AR = Algemene Rekenkamer; AD = Auditdienst		Onvolkomenheid		Ernstige onvolkomenheid				
	Specifieke uitdagingen	Beleidsuitdagingen	Liggen personeel	Liggen materieel	Overige (vald)bare posities	Opzet en beheer overdrachtsuitgaven en -ontvangsten	Opzet en beheer transactie-uitgaven en -ontvangsten	Financiële administratie (registratie)	Administratieve registratie	Managementcontrolestelsel	Administratieve en uitvoeringssystemen / ICT	Interne organisatie	Totaal aantal kritisch
<b>Organisatieonderdeel</b>													
SG													
Erfgoedinspectie (EGI)													2
Inspectie van het Onderwijs (IvHO)													1
Bestuursondersteuning en Advies (BOA)													3
Kennis													4
Communicatie													1
Financieel-Economische Zaken (FEZ)													6
Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)													3
Facilair Management en ICT (FM/ICT)													4
Personeel & Organisatie (DPO)													1
Primair en Voortgezet Onderwijs (DG PV)													2
Primair onderwijs (PO)													6
Voortgezet Onderwijs (VO)													3
Onderwijsraad													2
Hoger onderwijs, Beroepsopleiding, wetenschap en Emancipatie (DG HBWE)													4
MBO													2
Emancipatie													1
Hoger Onderwijs & Studiefinanciering (HO&S)													3
Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI)													3
Onderzoek en Wetenschapsbeleid (OWB)													2
Cultuur en Media (DG CM)													1
Erfgoed & Kunsten													3
Media & Creatieve Industrie (M&C)													1
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)													3
Raad voor Cultuur (RVC)													2
Internationaal beleid													1
Baten-Instaningschap													3
Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)													3
Nationaal Archief (NA)													7
College van Toezicht en Examen													8
Totaal aantal relevant	5	3	3	5	12	7	2	4	3	21	4	10	79
Totaal aantal kritisch	8	1	1	5	3	5	3	4	1	4	1	2	26



## 5 **financiële informatie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

48

### **Leeswijzer**

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag. We gaan in op:

- inzicht in de rechtmatigheid van onderwijsinstellingen;
- de gewichtenregeling.

We geven 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.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek) bij 'Over dit onderzoek'.

### **5.1 Verbeter inzicht rechtmatigheid onderwijsinstellingen**

Het Ministerie van OCW geeft in het departementale jaarverslag over 2014 door middel van een 'vinkje' dat de rechtmatigheid van alle door het ministerie bekostigde onderwijsinstellingen op orde is. Voor elk cluster van onderwijsinstellingen (zoals het cluster primair onderwijs of het cluster voortgezet onderwijs) is aangevinkt dat de accountant verklaart dat de rechtmatigheid voor het hele cluster op orde is. Dat de rechtmatigheid op orde is wil niet zeggen dat het hele bedrag rechtmatig is besteed. Een overzicht van aard en omvang van geconstateerde onrechtmatigheden, fouten en onzekerheden geeft dan meer informatie dan alleen een vinkje. Omdat er sprake is van lumpsumfinanciering, dus met vrije besteding van de middelen, heeft de rechtmatigheidsverklaring voor onderwijsclusters per definitie een beperkte betekenis.



### **Rechtmatigheid bestedingen van schoolbesturen**

49

De rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen wordt elk jaar voor elk schoolbestuur vastgesteld door een zogenoemde instellingsaccountant, die hiervoor wordt ingehuurd door het schoolbestuur. Als deze accountant bij zijn controle geen fouten en/of onzekerheden aantreft geeft hij een 'schone controleverklaring' af over de financiële rechtmatigheid (naast een getrouw beeld verklaring). De Inspectie van het Onderwijs (Ivho) ontvangt jaarlijks alle controleverklaringen en kan dus vaststellen welk deel bestaat uit 'schone controleverklaringen'. Op deze wijze kan het Ministerie van OCW een beeld geven van de rechtmatigheid van de hele sector.

De Rijksbegrotingsvoorschriften geven aan dat bij een negatief oordeel over de rechtmatigheid in het departementale jaarverslag uitgelegd dient te worden wat deze onrechtmatigheid is, wat de redenen hiervan zijn en welke maatregelen er zijn genomen. In het departementale jaarverslag over 2014 heeft het Ministerie van OCW voor het eerst bij alle onderwijsclusters per cluster aangegeven dat de rechtmatigheid op orde is. Deze verklaring bestaat uit het plaatsen van een 'vinkje' in de kolom met de kop: Het bestuur en/of accountant verklaart dat de rechtmatigheid op orde is'.

Dat de rechtmatigheid op orde is wil niet zeggen dat het hele bedrag rechtmatig is besteed. Een overzicht van aard en omvang van geconstateerde onrechtmatigheden, fouten en onzekerheden geeft dan meer informatie dan alleen een vinkje. Het Ministerie van OCW kan een dergelijk overzicht samenstellen op basis van de door de instellingsaccountants opgestelde controleverklaringen. De Ivho beschikt al over deze gegevens.

### **Betekenis rechtmatigheidsverklaring bij lumpsum financiering**

Scholen ontvangen hun bekostiging op basis van een lumpsum financiering. Lumpsum financiering wil zeggen dat aan de besteding van het geld door de scholen geen specifieke bestedingseisen vooraf worden gesteld. De enige eis is dat het ontvangen geld aangewend moet worden voor het onderwijs. Op de kwaliteit van het onderwijs wordt toezicht gehouden door de Inspectie van het Onderwijs. Bij zijn controle moet de instellingsaccountant op basis van zijn professionele oordeelsvorming vaststellen of het geld daadwerkelijk besteed is aan onderwijs, in de breedste zin des woords. Wel bestaat er voor de instellingsaccountant een controleprotocol, waarin een aantal zaken wordt genoemd die een instellingsaccountant bij zijn jaarlijkse controle moet nalopen.

Bijvoorbeeld dat aankopen boven een bepaald bedrag via Europese aanbestedingsregels moet verlopen. Ook dient de accountant te toetsen aan specifieke regels voor lenen en beleggen, regels voor investeringen



in onderwijshuisvesting, regels voor topinkomens, regels voor het aantal schooldirecteuren, wachtgeldregelingen en regels voor de financiële continuïteit.

50

De rechtmatigheidsverklaringen bij instellingen in het onderwijs gaan over twee verschillende vormen van rechtmatigheid, namelijk de rechtmatigheid van de bekostigingsgegevens en de rechtmatigheid van de uitgaven van de instelling zelf. Alleen de rechtmatigheid van de bekostigingsgegevens kan van invloed zijn op de rechtmatigheid van de uitgaven van het ministerie, bij het vaststellen van die rechtmatigheid gaat het er met name om of het aantal leerlingen klopt.

### **Toezicht op instellingsaccountants**

Voor de financiële rechtmatigheid wordt het eerstelijns toezicht uitgevoerd door de instellingsaccountant. De IvhO houdt toezicht op het werk van deze instellingsaccountants middels reviews. Daarnaast worden door de IvhO, naar aanleiding van signalen, aanvullende onderzoeken naar de financiële rechtmatigheid uitgevoerd.

In 2014 constateerde de Autoriteit Financiële Markten (AFM) dat de kwaliteit van de wettelijke controle bij 60% van de beoordeelde controles bij (semi)publieke organisaties onder de maat is. Het percentage "onvoldoende" bij de organisaties van openbaar belang (OOB) was ook hoog, maar met 31% toch aanzienlijk lager. Naar aanleiding van dit rapport heeft de Algemene Rekenkamer in 2014 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd. Zij onderschrijft hierin de conclusies van de AFM en de werkgroep 'Toekomst accountantsberoep' en de aanbeveling om de OOB definitie zodanig uit te breiden dat ook de (grotere) onderwijsinstellingen hieronder komen te vallen. De Algemene Rekenkamer geeft daarin aan dat een gerichte uitbreiding naar organisaties die (deels) met publiek geld worden gefinancierd niet alleen bij kan dragen aan een kwalitatief betere uitvoering van de controle, maar ook aan het besef dat de rol van de accountant als «vertrouwenspersoon van het maatschappelijk verkeer» hier bij uitstek in het geding is.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven voor dat voor (clusters) van rechtspersonen met een wettelijke taak, zoals een onderwijssector, in de departementale jaarrekening een oordeel over de rechtmatigheid moet worden opgenomen en dat bij een negatief oordeel uitgelegd dient te worden wat de onrechtmatigheden inhouden. Wij bevelen de minister van OCW aan de verklaring over rechtmatigheid van een onderwijscluster te onderbouwen met een overzicht van aard en omvang van geconstateerde onrechtmatigheden, fouten en onzekerheden.

Omdat er sprake is van lumpsumfinanciering heeft de



rechtmatigheidsverklaring slechts een beperkte betekenis. Toch kan er aan de hand van de rechtmatigheidsverklaringen een sectorbeeld worden opgesteld dat een meerwaarde heeft, bijvoorbeeld doordat het overzicht inzicht geeft in de ontwikkeling van zaken zoals onrechtmatige investeringen in gebouwen of onrechtmatige ontslagvergoedingen. De gegevens hiervoor zijn al aanwezig bij de IvHO en hoeven niet afzonderlijk te worden verzameld.

51

### **Reactie van de minister**

De minister van OCW wijst er op dat wij terecht hebben opgemerkt dat bij lumpsumbekostiging een rechtmatigheidsverklaring beperkte betekenis heeft. Zij onderschrijft het belang van inzicht in rechtmatigheid van de door het ministerie bekostigde instellingen: "Uw aanbeveling om de verklaring over rechtmatigheid te onderbouwen neem ik ter harte, weliswaar met de toevoeging dat het gaat om de materiële aard en omvang van geconstateerde onrechtmatigheden, fouten en onzekerheden en wel op bestuursniveau. De inspectie beschikt, via DUO, over een overzicht van door de accountants afgegeven (soorten) controleverklaringen. Op dit moment analyseert de Inspectie op basis van de niet-goedkeurende verklaringen de aard van de onrechtmatigheden die de materialiteitsgrens per bestuur overschrijdt. Ik zal onderzoeken of deze informatie in de toekomst gekwantificeerd in de controleverklaring kan worden opgenomen."

De minister maakt in haar reactie ook een opmerking over het rapport van de Autoriteit Financiële Markten (uit 2014) waarin de wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang (OOB's) en niet-OOB's centraal staat.

Zij wijst er op dat het rapport van de AFM oordeelt over (semi)publieke organisaties, maar dat onderwijsinstellingen niet zijn onderzocht. Een algemene conclusie over het onderwijsstelsel op basis van dit rapport kan daardoor volgens de minister niet worden getrokken. Tevens biedt de huidige constructie volgens de minister al goede waarborgen voor adequaat toezicht op instellingsaccountants. De minister zegt dat uitbreiding geen verdere kwaliteitsverbetering oplevert, leidt tot hogere administratieve lasten en kostenverhogend werkt. Zij ziet dan ook geen noodzaak tot uitbreiding van de OOB-status. De minister heeft dit standpunt ingebracht bij het ministerie van Financiën dat belast is met het formuleren van voorstellen over een mogelijke OOB-status van (semi) publieke organisaties.

Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)



### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

52

De minister van OCW stelt dat de huidige constructie al goede waarborgen biedt voor adequaat toezicht op instellingsaccountants en ziet geen noodzaak tot uitbereiding van de OOB-status. Wij denken dat verbeteringen wel mogelijk zijn. Wij hebben daarom in onze brief van 31 oktober 2014 aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangegeven dat wij vinden dat een gerichte uitbreiding van de OOB-status naar organisaties die (deels) met publiek geld worden gefinancierd bij kan dragen aan een kwalitatief betere uitvoering van de controle. Hieronder vallen ook (grotere) onderwijsinstellingen. De minister van Financiën onderzoekt op dit moment of een uitbreiding van de OOB-status gewenst is.

## **5.2 Opvolging gewichtenregeling en gewichtenleerlingen**

De gewichtenregeling zorgt voor extra bekostiging ter bestrijding en voorkomen van onderwijsachterstanden in het basisonderwijs. Het 'gewicht' van een leerling bepaalt deze bekostiging en is afhankelijk van het opleidingsniveau van de ouders. Er is voor de gewichtenleerlingen meer geld beschikbaar. We constateerden in het verantwoordingsonderzoek 2013 dat er onzekerheid is over de rechtmatigheid van de gehele regeling. In 2014 zijn er enkele maatregelen getroffen door het ministerie, zoals intensiever toezicht. Ook heeft het ministerie een aantal onderzoeken laten uitvoeren om te kijken of de regeling aangepast kan worden. Dit heeft nog niet tot resultaten geleid en in de kern is de regeling ongewijzigd gebleven. Daarom is de regeling in 2014 nog steeds een aandachtspunt.

### **Gewichtenregeling en gewichtenleerlingen**

Met de gewichtenregeling, waaronder de regeling impulsgebieden, is een bedrag gemoeid van 358,4 miljoen euro. Dit is exclusief onderwijsachterstandsmiddelen die aan gemeenten worden uitgekeerd (360,7 miljoen euro). Bepalend voor het 'gewicht' van een leerling is het opleidingsniveau van de ouders. Aan de hand van het leerlinggewicht verdeelt het Ministerie van OCW de gelden voor onderwijsachterstanden zo accuraat mogelijk onder de scholen van het basisonderwijs. De grondslag voor het bepalen van het 'gewicht' en de procedure daaromheen zijn echter foutgevoelig en ingewikkeld en zorgen bovendien voor hoge administratieve lasten. In het Regeerakkoord Rutte/Asscher staat hierover: in het onderwijs zal een stofkamoperatie plaatsvinden, zodat het aantal administratieve verplichtingen en voorschriften voor verantwoording kan verminderen.





Ook de controlelasten zijn hoog, omdat het Ministerie van OCW veel geld en moeite steekt in het beperken van de toenemende rechtmatigheidsfouten. Daarnaast hebben scholen bestedingsvrijheid, waardoor achteraf niet is vast te stellen of de gelden daadwerkelijk zijn besteed aan de achterstandsleerlingen.

53

Net zoals in het vorige verantwoordingsonderzoek constateren we dat er onzekerheid is over de rechtmatigheid van de gehele regeling.

### **Ontwikkelingen 2014**

Het ministerie heeft diverse activiteiten verricht om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Zo heeft een extern accountantskantoor in opdracht van het ministerie onderzoek verricht naar de uitvoering van de gewichtenregeling door scholen. Een tweede onderzoek zal in het eerste halfjaar van 2015 plaatsvinden. Ook is er onderzoek verricht naar een meer betrouwbare bron van de gegevens die ouders verstrekken. Deze is nog niet gevonden. Verder is het ministerie in gesprek met de Inspectie van het Onderwijs over aanscherping van de handhaving en het opleggen van sancties. In 2014 zijn maatregelen getroffen door het ministerie, zoals intensiever toezicht, maar in de kern is de gewichtenregeling niet veranderd. Daarom is de regeling nog steeds een aandachtspunt uit oogpunt van rechtmatigheid en misbruik en oneigenlijk gebruik. We zullen de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

### **Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer**

Omdat de regeling in de kern niet is veranderd herhalen we hier de aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2013. Onze belangrijkste aanbeveling aan de minister van OCW was om de verdelings-systematiek van de regeling te heroverwegen. Waarbij een andere verdelingssystematiek uiteraard de administratieve lasten zou moeten reduceren, risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik zou moeten minimaliseren en zou moeten leiden tot een besparing van de controlekosten.

### **Reactie van de minister**

Aan de Tweede Kamer is inmiddels door de minister van OCW toegezegd dat de mogelijkheid onderzocht gaat worden of gewichtenmiddelen effectief en efficiënt kunnen worden ingezet via de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Dit zal worden meegenomen in het vervolg op het interne OCW onderzoek naar de verbetermogelijkheden in de regeling. De controles op de uitvoering van de gewichtenregeling worden voortgezet tot de fouten op een aanvaardbaar niveau komen. Lees de volledige reactie op [verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl](http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl)



### **5.3 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie**

54

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is rechtmatig. De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

#### *Voorbehoud bij het oordeel over de financiële informatie OCW*

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal 389,2 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 6, 16, 25 en 95. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal 184,6 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 3, 7, 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.

### **5.4 Oordeel weergave financiële informatie**

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

### **5.5 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau**

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij 3 belangrijke fouten en/of onzekerheden geconstateerd in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie op artikelniveau zie de overzichten uitgaven en ontvangsten (pdf), verplichtingen (pdf) en voorschotten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.



#### **5.5.1 Fout in uitgaven en ontvangsten van 142,8 miljoen euro op artikel 15 Media**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten is overschreden op artikel 15 Media. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in december 2014 de eerste kwartaal bijdrage 2015 van 142,8 miljoen euro aan het Commissariaat van de Media vooruitbetaald. Deze betaling was begin 2015 pas verschuldigd. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie de overzichten uitgaven en ontvangsten (pdf), verplichtingen (pdf) en voorschotten (pdf).

#### **5.5.2 Fout van 1,9 miljoen euro in de verplichtingen op artikel 25 Emancipatie**

De tolerantiegrenzen voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen zijn overschreden op artikel 25 Emancipatie. Het Ministerie van Onderwijs en Cultuur en Wetenschap is in 2014 een nieuwe verplichting van 1,9 miljoen euro aangegaan. De fout is veroorzaakt doordat deze nieuwe verplichting niet gemeld is aan de Tweede Kamer. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie de overzichten uitgaven en ontvangsten (pdf), verplichtingen (pdf) en voorschotten (pdf).

#### **5.5.3 Fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. In totaal bedraagt de financiële fout in de rechtmatigheid 34,1 miljoen euro en de financiële onzekerheid in de rechtmatigheid 64,6 miljoen euro. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt doordat voorschotten zijn afgerekend op basis van de controleverklaringen van de externe accountants die de rechtmatigheid niet afdekken. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie de overzichten uitgaven en ontvangsten (pdf), verplichtingen (pdf) en voorschotten (pdf).



## **5.6 Financiële informatie per artikel OCW in relatie tot onvolkomenheden**

56

5 artikelen/baten-lastenagentschappen kunnen gevolgen ondervinden van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Bij 5 van die artikelen/baten-lastenagentschappen zijn de fouten of onzekerheden het gevolg van een onvolkomenheid. De tolerantiegrenzen zijn daarbij niet overschreden. In het overzicht financiële informatie per begrotingsartikel is te zien welke artikelen het betreft.



**Financiële informatie per begrotingsartikel 2014 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)**

Beleidsartikelen	Onvolkomenheden				Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau
	Informatiebeveiliging bestuursdepartement OCW	Financieel beheer RCE	Subsidieheer DUO	Informatiebeveiliging DUO	
<b>Uitgaven 2014 (x 1000)</b>					
1 Primair onderwijs	€ 9.674.957				nee
3 Voortgezet onderwijs	€ 7.315.883				nee
4 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	€ 3.757.009				nee
6 Hoger beroepsonderwijs	€ 2.732.897				nee
7 Wetenschappelijk onderwijs	€ 4.152.113				nee
8 Internationaal beleid	€ 12.330				nee
9 Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	€ 339.016				nee
11 Studiefinanciering	€ 4.846.345				nee
12 Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	€ 102.472				nee
13 Lesgeld	€ 7.116				nee
14 Cultuur	€ 709.466	€			nee
15 Media	€ 1.149.484				ja
16 Onderzoek en wetenschapsbeleid	€ 926.503				nee
25 Emancipatie	€ 13.124				nee
<b>Niet-beleidsartikelen</b>					
91 Nominaal en onvoorzien	€ 0				nee
95 Apparaatskosten	€ 256.178				nee
<b>Baten-lastenagentschappen</b>					
Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)		€			nee
Nationaal Archief (NA)				€	

artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bv rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)  
artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid

€



## 5.7 Overzicht fouten en onzekerheden OCW

58

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden bestaat uit 5 verschillende onderdelen. We nemen alleen de tabellen op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.

- **Verplichtingen** (pdf)
- **Uitgaven + ontvangsten** (pdf)
- **Baten-lastenagentschappen** (pdf)
- **Saldibalans** (pdf)
- **Afgerekende voorschotten** (pdf)

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (VIII)**

**Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
<b>Beleidsartikelen</b>											
1	Primair onderwijs	9.558.272	80.321	-	-	-	80.321	-	nee	-	-
3	Voortgezet onderwijs	7.486.937	9	-	15.000	-	15.009	-	nee	-	-
4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	3.898.698	77.725	24	12.227	-	89.952	24	nee	nee	-
6	Hoger beroepsonderwijs	2.961.392	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Wetenschappelijk onderwijs	4.293.686	156	-	-	-	156	-	nee	-	-
8	Internationaal beleid	13.973	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid	153.898	3.989	-	-	-	3.989	-	nee	-	-
11	Studiefinanciering	4.846.345	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en	102.472	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Lesgeld	7.116	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14 *	Cultuur	766.072	9	-	-	-	9	-	nee	-	-
15	Media	1.180.980	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Onderzoek en wetenschapsbeleid	1.342.276	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Emancipatie	15.444	1.910	-	-	-	1.910	-	ja	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>											
91	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
95	Apparaatskosten	256.178	5.513	-	52	-	5.565	-	nee	-	-
<b>Totaal</b>		<b>36.883.739</b>	<b>169.632</b>	<b>24</b>	<b>27.279</b>	<b>-</b>	<b>196.911</b>	<b>24</b>			<b>-</b>

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totaal verplichtingen	36.883.739
Rechtmatigheid	
Procentuele fout	0,46% Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,07% Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave	
Procentuele fout	< 0,01% Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (VIII)**

**Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
<b>Beleidsartikelen</b>											
1	Primair onderwijs	9.693.128	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	voortgezet onderwijs	7.324.471	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	3.765.047	41.100	33	-	-	41.100	33	nee	nee	-
6	Hoger beroepsonderwijs	2.735.512	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Wetenschappelijk onderwijs	4.162.539	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Internationaal beleid	12.640	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid	345.560	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Studiefinanciering	5.597.745	2.957	-	12.814	-	15.771	-	nee	-	-
12	Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en	106.117	-	-	6.255	-	6.255	-	nee	-	-
13	Lesgeld	231.523	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Cultuur	722.846	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Media	1.346.055	142.835	-	-	-	142.835	-	ja	-	-
16	Onderzoek en wetenschapsbeleid	926.620	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Emancipatie	13.213	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>											
91	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
95	Apparaatskosten	266.372	71	-	7	-	78	-	nee	-	-
<b>Totaal</b>		<b>37.249.388</b>	<b>186.963</b>	<b>33</b>	<b>19.076</b>	<b>-</b>	<b>206.039</b>	<b>33</b>			<b>-</b>

Totaal Uitgaven en Ontvangsten 37.276.967 Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten

Rechtmatigheid  
 Procentuele fout 0,50% Tolerantiegrens niet overschreden  
 Procentuele onzekerheid 0,05% Tolerantiegrens niet overschreden

Deugdelijke weergave  
 Procentuele fout < 0,01% Tolerantiegrens niet overschreden  
 Procentuele onzekerheid 0,00%



**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (VIII)**

**Baten-lastenagenschappen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Onzekerheid over volledigheid	
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
Nationaal Archief										
*	Baten	30.027	441	-	7	-	448	-	-	
	Bijdrage moederdepartement	34.966	-	-	-	-	-	-	-	
Dienst Uitvoering Onderwijs										
*	Baten	289.525	2.727	-	33	-	2.760	-	-	
	Bijdrage moederdepartement	257.007	-	-	-	-	-	-	-	
	<b>Totaal baten</b>	<b>319.552</b>	<b>3.168</b>	<b>-</b>	<b>40</b>	<b>-</b>	<b>3.208</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	

\* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totale baten baten-lastenagenschappen	319.552
Rechtmatigheid	
Procentuele fout	0,99% Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,01% Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave	
Procentuele fout	0,00%
Procentuele onzekerheid	0,00%

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (VIII)**

**Saldibalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Museaal aankoopfonds OCW	34.409	-	-	-	-	-	-	-
	Risicopremie Garantstelling OCW	5.876	-	-	-	-	-	-	-
3	Liquide middelen	336	-	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	3.787	-	-	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	4.532	-	-	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	208.994	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	23.010.522	-	233	-	-	-	233	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	6.961.025	-	22.113	-	12.589	-	34.702	-
11	Garantieplichtingen	2.639.134	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	26.074.954	-	24	-	-	-	24	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Totaal beoordeeld</b>	<b>58.943.569</b>	<b>-</b>	<b>22.370</b>	<b>-</b>	<b>12.589</b>	<b>-</b>	<b>34.959</b>	<b>-</b>

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans

58.943.569

Rechtmatigheid

Procentuele fout

0,00%

Procentuele onzekerheid

0,00%

Deugdelijke weergave

Procentuele fout

0,04% Tolerantiegrens niet overschreden

Procentuele onzekerheid

0,02% Tolerantiegrens niet overschreden

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (VIII)**

**Afgerekende voorschotten (€ x 1000)**

Art. nr. Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Totaal afgerekende voorschotten 2014	1.920.346	34.082	33	64.596	-	98.678	33	ja	nee	-
Totaal afgerekende voorschotten	1.920.346	34.082	33	64.596	-	98.678	33			-