

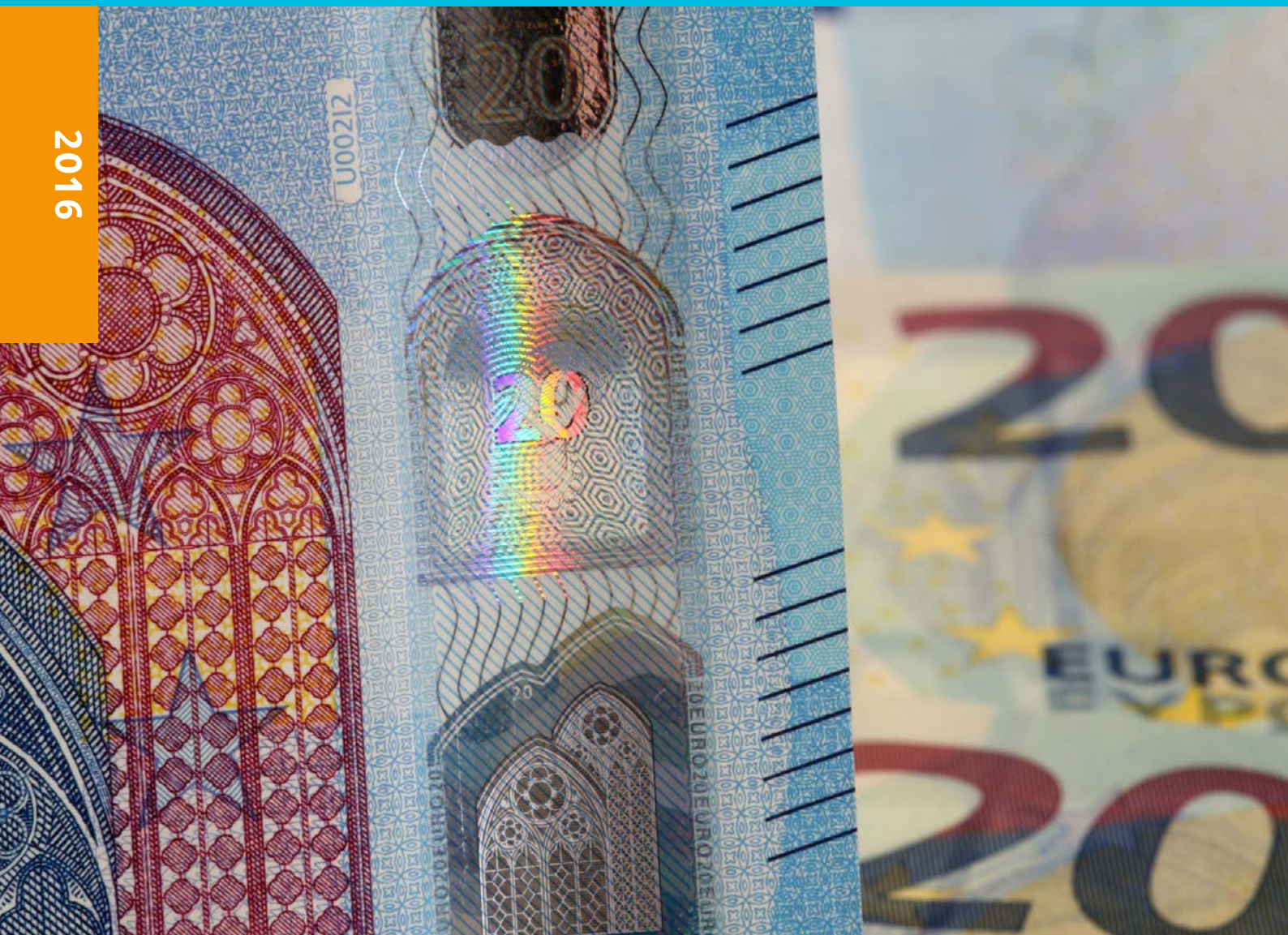


Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het jaarverslag

2016





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het jaarverslag



De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording van ministers.

De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Wordt het geld besteed volgens de regels?
- Zijn de zaken goed geregeld op het departement?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten?

Op basis van die vragen schetsen wij een beeld hoe het departement ervoor staat. Wij presenteren onze wettelijke oordelen over de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering.

In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

De tekst in dit document is vastgesteld op 2 mei 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

Inhoud

1	Onze conclusies	4
2	Feiten en cijfers	7
3	Beleidsresultaten	8
3.1	Verwachtingen rol accountantscontrole bestuursverslag	8
3.2	Toezicht accountantscontrole onderwijsinstellingen	9
3.3	Moderne verantwoording en open data	13
3.4	Stelselwijziging directe financiering kinderopvang	16
3.5	Oordeel totstandkoming beleidsinformatie	17
4	Bedrijfsvoering	18
4.1	Oordeel bedrijfsvoering	18
4.2	Aandachtspunten	19
4.3	Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	19
5	Financiële informatie	20
5.1	Verdeelsystematiek onderwijsachterstandenbudget	20
5.2	Rechtmatigheidsverklaring onderwijsclusters in jaarverslag Ministerie van OCW	21
5.3	Oordeel over de financiële informatie	21
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	23
6.1	Reactie minister van OCW	23
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	25
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	27

1 Onze conclusies

Het financieel beheer bij het Ministerie van OCW is verbeterd, de bestaande problemen zijn grotendeels opgelost. Alle 5 onvolkomenheden uit het vorig jaar zijn opgelost, er resteren thans 2 aandachtspunten in het financieel beheer. Het ministerie kan zijn blik nu vanuit een stevigere basis nog meer richten op de beleidsresultaten van de sectoren waarvoor het verantwoordelijk is en waar het grootste deel van zijn budget naar toe gaat: onderwijs, cultuur en wetenschap. Hoe is het daar gesteld met de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitgaven, het financieel beheer en het zicht op beleidsresultaten?

Publieke middelen vragen om publieke controle. Met de introductie van de lumpsumbekostiging in het onderwijs (voortgezet onderwijs in 1996, primair onderwijs 2006) kregen de schoolbesturen meer bestedingsvrijheid. Tevens werd van hen indertijd gevraagd om zich navenant te verantwoorden over hun uitgaven en prestaties.

Maar de combinatie van bestedingsvrijheid en grote variatie in de manier waarop schoolbesturen zich in de praktijk blijken te verantwoorden over hun prestaties leidt er toe dat er op macro-niveau geen directe koppeling tussen middelen en resultaten kan worden gelegd en onderlinge vergelijkbaarheid ook lastig is. In 2012 is in het regeerakkoord Rutte/Asscher opgenomen dat scholen publieke verantwoording gaan afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen. Bij de lumpsum-systematiek hoort daarom een gestandaardiseerde verantwoording door de scholen zelf met uniforme informatie. Met onze conclusies over de accountantscontroles in het onderwijsveld en de beschikbaarheid van de open data over datzelfde onderwijsveld willen we deze (horizontale) verantwoording en beleidsinformatie bevorderen voor ouders, leerlingen, werkgevers en uiteindelijk minister en parlement. Om daarmee de mogelijkheden voor moderne publieke controle verder te verbeteren.

Verskillende verwachtingen rol accountantscontrole bestuursverslag

Gebruikers zoals ouders, leerlingen, docenten kunnen bij de interpretatie van het bestuursverslag (de nieuwe naam voor het jaarverslag van de onderwijsorganisatie) niet volledig steunen op de controle van de accountant. Dit komt omdat de opdracht voor de accountant nog onvoldoende duidelijk is geformaliseerd in regelgeving, waardoor er verschillende verwachtingen zijn over wat gecontroleerd wordt. Wij pleiten daarom voor duidelijkheid over de rol van de accountant bij het bestuursverslag tegen de achtergrond van de behoefte om meer duidelijkheid te hebben bij het signaleren van risico's, maar tegelijkertijd is er de wens van onderwijsinstellingen om de accountantskosten voor onderwijsinstellingen niet te laten stijgen. Bovendien voeren nog niet alle accountants alle werkzaamheden bij het bestuursverslag uit. Juist in een periode waarin de rol van de accountant bij het bestuursverslag verandert en het vertrouwen in de rol van de

accountant onder druk staat vinden wij het belangrijk dat de gebruikers van het bestuursverslag helder worden geïnformeerd over de rol van de accountant.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van OCW aan om de rol van de accountant bij het bestuursverslag van onderwijsinstellingen te expliciteren voor gebruikers (zoals ouders, docenten, leerlingen) en andere belanghebbenden. Bijvoorbeeld door in de controleverklaring aan te geven wat deze afdekt.

Accountantscontrole onderwijsinstellingen niet in Wet toezicht accountantsorganisaties vastgelegd

De accountant is de vertrouwenspersoon van het maatschappelijk verkeer. Omdat het vertrouwen in de accountantssector door verschillende incidenten is geschonden, zijn door de beroepsgroep en de overheid maatregelen genomen om het vertrouwen te herstellen. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de accountantscontrole in het onderwijsveld. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is verantwoordelijk voor het toezicht op de eisen die in de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) worden gesteld aan die accountantsactiviteiten waarop de Wta van toepassing is. De Wta biedt wettelijke waarborgen voor strenge kwaliteitseisen aan accountantskantoren en accountantscontroles. In de Wta wordt onderscheid gemaakt tussen organisaties van openbaar belang (oob) en overige organisaties. Voor accountantscontroles van oob's gelden aanvullende kwaliteits- en toezichtseisen ten opzichte van overige organisaties. In het onderwijs gelden deze waarborgen nu dus niet voor alle daar actieve accountantskantoren waardoor niet alle onderwijsinstellingen worden gecontroleerd door een accountant die onder het toezicht van de Wta valt. Het toezicht op de accountantscontrole door de Inspectie van het Onderwijs richt zich vooral op de naleving van de eisen in het onderwijsaccountantsprotocol. Het toezicht door de AFM richt zich in eerste instantie op het kwaliteitssysteem binnen het accountantskantoor. Omdat de Inspectie van het Onderwijs en de AFM op verschillende wijze het toezicht vormgeven, zien wij mogelijkheden voor complementair toezicht in een situatie waarin de Wta van toepassing is verklaard in de gehele onderwijssector. Deze extra impuls voor de accountantscontrole past goed bij het samenstel van acties om op doelmatige wijze de governance in deze maatschappelijk wezenlijke en financieel omvangrijke sector te versterken.

Aanbeveling

Wij geven beide ministers, de minister van OCW en de minister van Financiën, in overweging de definitie van wettelijke controle volgens de Wta uit te breiden met de onderwijssectoren.

Meer mogelijkheden voor moderne verantwoording met open data

Met open data wordt de overheid voor burgers transparanter en toegankelijker. Het open maken van data in het onderwijs kan leiden tot informatieproducten (beleidsanalyses van wetenschappers, keuzegidsen van intermediairs, rangschikkingssites) die bijdragen aan een beter onderbouwde discussie over de verdeling van middelen en gerelateerde opbrengsten en dat maakt een betere (horizontale) verantwoording mogelijk. Uit ons [Trendrapport open data 2016](#) blijkt dat de onderwijssector op het gebied van open data voorop loopt: het Ministerie van OCW stelt een ruime hoeveelheid informatie beschikbaar in de vorm van open data. Wij inventariseerden de geschiktheid van de open data over het basisonderwijs voor verantwoording. Hieruit blijkt dat er veel open data over financiële middelen en opbrengsten van scholen beschikbaar zijn, maar niet altijd op het voor verantwoording geschikte niveau (school, onderwijsinstelling of schoolbestuur). Verder bleek dat er nog meer data open gemaakt kan worden.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van OCW aan om voort te gaan met het open maken van databestanden. Voorts daarbij te zorgen voor ontsluiting van data voor langere periodes, langer dan een jaar. Ontsluit de data zo actueel als mogelijk en zorg er voor dat de verschillende data beter met elkaar vergelijkbaar worden, zodat het in de toekomst beter mogelijk wordt om verbanden voor verantwoording te leggen op het meest relevante niveau.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Beleidsresultaten (hoofdstuk 3): hier vindt u conclusies over onderzoek naar de rol van de accountant bij het bestuursverslag van onderwijsinstellingen, de voordelen van een uitbreiding van de Wet toezicht accountantsorganisaties naar onderwijssectoren, verantwoorden met open data en de stelselwijziging directe financiering kinderopvang.
- Bedrijfsvoering (hoofdstuk 4): voor het jaar 2014 constateerden wij 5 onvolkomenheden in onder andere informatiebeveiliging, subsidiebeheer en financieel beheer. In 2015 zijn deze onvolkomenheden opgelost.
- Financiële informatie (hoofdstuk 5): wij zijn van oordeel dat de financiële informatie regelmatig en getrouw is met uitzondering van 1 tolerantieoverschrijding.
- Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6).

2 Feiten en cijfers

Het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap heeft in 2015 voor € 36.349,7 miljoen aan uitgaven gerealiseerd, is verplichtingen aangegaan voor € 37.009,7 miljoen en heeft middelen ontvangen voor € 1.301,7 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van OCW betreffen 15,3% van de totale rijksbegroting.

Tabel Ministerie van OCW in cijfers (x miljoen euro)

	2013	2014	2015
Verplichtingen	36.110,8	36.883,7	37.009,7
Uitgaven	35.160,7	35.994,8	36.349,7
Ontvangsten	1.256	1.254,5	1.301,7
Fte's	3.838	3.920	3.962

Dit rapport richt zich vooral op de middelen die het Ministerie van OCW besteedt aan onderwijs. We gaan onder andere in op de accountantscontrole bij het bestuursverslag van de onderwijsinstellingen. Het onderwijs ontvangt veruit het grootste deel van de uitgaven van het ministerie, ruim € 27 miljard in 2015 (circa 75%). Andere terreinen zijn Studiefinanciering (12% van de uitgaven), Onderzoek en Wetenschap (8%) en Cultuur en Media (4%). Aan de apparaatskosten is circa 1% van de uitgaven besteed. De ontwikkeling van leerlingen- en studentenaantallen is een belangrijke factor voor de uitgaven van het ministerie. In het primair onderwijs dalen de leerlingenaantallen en in de komende jaren zal dit ook in het voortgezet onderwijs doorzetten.

3 Beleidsresultaten

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. We concluderen dat er verschillende verwachtingen zijn over de accountantsbeoordeling van de bestuursverslagen van de onderwijsinstellingen, dat de accountantscontrole van onderwijsinstellingen nog niet in de Wet toezicht accountantsorganisaties is vastgelegd en dat er meer mogelijkheden zijn voor verantwoording wanneer er meer open data zijn. Hieronder lichten we onze conclusies toe. Verder gaan we in op de stelselwijziging in de financiering van de kinderopvang. Ook geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

3.1 Verwachtingen rol accountantscontrole bestuursverslag

De kernfunctie van de accountant is het verschaffen van zekerheid over de betrouwbaarheid van verantwoordingsinformatie. Door deze functie wordt het vertrouwen van de gebruiker in deze informatie versterkt. Doordat het Ministerie van OCW onderwijsinstellingen stimuleert om het bestuursverslag (de nieuwe naam voor het jaarverslag) openbaar te maken, neemt het belang van het bestuursverslag voor gebruikers en belanghebbenden toe. Om de informatie in het bestuursverslag goed te kunnen interpreteren dient het voor gebruikers, zoals ouders, leraren, leerlingen of gemeente, duidelijk te zijn wat de rol van de accountant precies is. En uiteraard dient de accountant zijn rol goed uit te voeren. Het gaat hier om de bestuursverslagen van onderwijsinstellingen die tezamen voor ruim € 27 miljard aan bekostiging voor onderwijs ontvangen.

3.1.1 Rol accountant bij bestuursverslag onvoldoende helder voor gebruikers

Wij zijn nagegaan in hoeverre de gebruikers van het bestuursverslag in het onderwijs worden geïnformeerd over de rol van de accountant. Wij concluderen dat de rol van de accountant bij het bestuursverslag onvoldoende helder is voor de gebruikers. Zo sluit de beschikbare informatie over deze rol bij het bestuursverslag beperkt aan op de behoefte van de gebruikers. Een voorbeeld hiervan is de in 2014 ingevoerde 'Uitgebreide Controleverklaring' waarin slechts een beperkte toelichting wordt gegeven over de rol van de accountant bij het bestuursverslag. Ook is de beschikbare informatie soms voor meer dan één uitleg vatbaar. Bijvoorbeeld de in 2014 opgenomen eis in het Onderwijsaccountantsprotocol dat de accountant moet toetsen of er al dan niet sprake is van een materiële tegenstrijdigheid tussen het bestuursverslag en de uitkomsten van de jaarrekeningcontrole. Er is geen nadere toelichting beschikbaar over het doel en de werking van deze eis.

Onze conclusie sluit aan bij de constatering van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) die stelt dat de rol van de accountant bij het bestuursverslag in het algemeen onduidelijk is voor gebruikers. Juist in een periode waarin de rol van de accountant bij het bestuursverslag verandert, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van Commissie Onderzoek financiële problematiek Amarantis en de normen in het gemeenschappelijk normenkader voor goed financieel beheer van het Ministerie van Financiën, vinden wij het van belang dat helder is wat de gebruiker van het bestuursverslag heeft aan de werkzaamheden van de accountant.

3.1.2 Accountants controleren het bestuursverslag niet altijd volgens verwachting

Naast het hebben van inzicht in wat de accountant moet doen is het voor gebruikers ook van belang dat de accountant dit in de praktijk ook doet. De Inspectie van het Onderwijs constateerde voor het verslagjaar 2013 dat accountants slechts in 2% van de gevallen waarin (een deel van) de continuïteitsparagraaf ontbrak hier een opmerking over maakte in hun controleverklaring. Ook voor het verslagjaar 2014 constateerde de Inspectie van het Onderwijs bij meer dan 10% van de uitgevoerde reviews dat de accountant onvoldoende gecontroleerd had of de continuïteitsparagraaf aan de vereisten voldeed. Alhoewel wij op basis hiervan concluderen dat er progressie is vragen wij blijvende aandacht voor een goede uitvoering van de werkzaamheden door de accountants. Het gaat hier om ruim € 27 miljard publiek geld voor onderwijs.

3.2 Toezicht accountantscontrole onderwijsinstellingen

De accountant is de vertrouwenspersoon van het maatschappelijk verkeer. Omdat het vertrouwen in de accountantssector door verschillende incidenten in verschillende sectoren is geschoonden, zijn door de beroepsgroep en de overheid maatregelen genomen om het vertrouwen te herstellen. Een van de voorgestelde maatregelen is het aanmerken van specifieke ondernemingen en instellingen als ‘organisatie van openbaar belang’ (oob). Een oob wordt door de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) gedefinieerd. Het gaat om organisaties die door hun omvang of functie in het maatschappelijk verkeer de belangen van grotere groepen raken zoals beursgenoteerde rechtspersonen, banken en verzekeraars. In onze brief van oktober 2014 schreven wij aan de Kamer dat naar onze mening een gerichte uitbreiding naar organisaties die (deels) met publiek geld worden gefinancierd niet alleen bij zou kunnen 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. In onze brief spreken we daarom de verwondering uit dat organisaties waar bij uitstek sprake is van openbaar belang (in de publieke sector) niet onder dit oob- regime vallen. De Minister van Financiën heeft op 26 juni 2015 de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van zijn

onderzoek naar de verlening van de oob-status aan organisaties die (deels) met publiek geld worden gefinancierd. Voor de onderwijsinstellingen concludeerde de minister dat de oob-status vooralsnog een stap te ver is. 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. Wel kondigde de minister van Financiën aan te zullen bezien of de controles op de jaarrekeningen van onderwijsinstellingen - en ook zorginstellingen - kunnen worden aangemerkt als 'wettelijke controles' in de zin van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta).

Wij zijn nog steeds van mening dat de argumentatie voor de invoering van de oob-status in het bijzonder voor publieke instellingen opgaat. Uiteindelijk beogen wij, met als uitgangspunt 'publiek middelen, publieke controle', met de uitbreiding van de oob-status met de publieke sector een stap naar het uiteindelijke doel: een duurzaam herstel van kwaliteit van en vertrouwen in de accountantscontrole bij de publieke sector vanwege het belang van deze controles voor het vertrouwen in de controleverklaring. De oob-status kent een zwaarder toezichtsregime dan de Wta-vergunning en zal verder ingrijpen op de verdeling op de accountantsmarkt voor onderwijsinstellingen en is om die reden ook een vergaande stap voor de onderwijssector. Een minder vergaande optie is om de onderwijsinstellingen aan te merken als wettelijke controle in de zin van de Wta. Ook deze stap kan leiden tot aanvullende waarborgen voor de kwaliteit van en vertrouwen in de controles bij onderwijsinstellingen. De gevolgen voor de toezichtslasten van de accountantskantoren zelf zijn beperkt. Verder heeft het ook beperkte gevolgen voor de verdeling van controles van onderwijsinstellingen op de accountantsmarkt. Daarnaast kan het AFM-toezicht worden ingevuld als aanvullend op het specifieke toezicht door de Inspectie van het Onderwijs.

In een later stadium kan nog bezien worden of er reden is om gericht de oob-status aan onderwijsinstellingen toe te kennen.

3.2.1 Belangrijke reden om onderwijs buiten Wta te laten vallen is achterhaald

De doelstelling die aan de Wta ten grondslag ligt is het herstel van gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant en de accountantsverklaring. De memorie van toelichting van de Wta geeft twee redenen om onderwijsinstellingen niet onder de reikwijdte van de Wta te laten vallen: de jaarstukken van onderwijsinstellingen zijn niet ten behoeve van het maatschappelijk verkeer en er is al sprake van publiek toezicht op de accountantscontrole van onderwijsinstellingen. De minister en staatssecretaris van OCW stimuleren alle onderwijsinstellingen inmiddels echter al enkele jaren om hun jaarstukken openbaar beschikbaar te stellen om daarmee de horizontale dialoog (verantwoording) te versterken. Daarmee is ons inziens de relevantie toegenomen van de Wta voor de accountantscontrole bij onderwijsinstellingen, een sector met ruim € 27 miljard

rijksbekostiging. Dit laat onverlet het wettelijk geregelde publieke toezicht op de accountantscontrole in de onderwijssector door de Inspectie van het Onderwijs.

3.2.2 Resultaat uitbreiding Wta naar onderwijs: aanvullende waarborgen voor kwaliteit accountantscontrole

De Wta biedt wettelijke waarborgen voor de kwaliteit van de accountantskantoren en de accountantscontroles. Daarnaast is de Autoriteit Financiële Markten (AFM) verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van deze eisen. Toezicht van de AFM brengt met zich mee dat de accountantskantoren die actief zijn in de onderwijssector een AFM-vergunning moeten hebben. In het onderwijs gelden deze waarborgen nu niet voor alle accountantskantoren. Hierdoor is het toezicht op de algemene kwaliteitsborging binnen de kantoren waar deze waarborgen niet gelden beperkter. Ook heeft de AFM een uitgebreid sanctie-instrumentarium dat beter af te stemmen is op de zwaarte van de tijdens het toezicht gevonden tekortkoming.

In de praktijk zorgt de Wta er voor dat de kwaliteitseisen bij accountantskantoren of accountantscontroles beter worden gehandhaafd.

Accountantscontroles onderwijsinstellingen zijn 'vrijwillige controles'

In het kader van de definities die worden gehanteerd in de Wta vallen de accountantscontroles in de onderwijssector nu onder de zogeheten vrijwillige controles. Vrijwillig betekent dat de accountantscontrole niet onder de wettelijke definitie van controles volgens de Wta valt. De accountantscontrole in de onderwijssector is echter wel wettelijk verplicht op basis van de onderwijswetgeving. Op de accountantscontroles in de onderwijssector wordt hierdoor nu alleen direct toezicht gehouden door de Inspectie van het Onderwijs (op basis van de Wet op het onderwijstoezicht) en NBA (Raad voor Toezicht).

3.2.3 Toezicht draagt bij aan de kwaliteit accountantscontrole

Uit de evaluatie door de Erasmus Universiteit van de Wta uit 2014, Bouwen aan vertrouwen, blijkt dat de invoering van de Wta over het algemeen als positief wordt beoordeeld en dat het toezicht van de AFM hier een belangrijk aandeel in heeft. De evaluatie concludeert tevens dat het daadwerkelijke effect van de Wta op de kwaliteit van de accountantscontrole lastig is vast te stellen. De Inspectie van het Onderwijs geeft zelf aan dat haar toezicht op de accountantscontrole bij onderwijsinstellingen breed wordt gewaardeerd en dat belanghebbenden aangeven dat het bijdraagt aan de kwaliteit van de accountantscontrole.

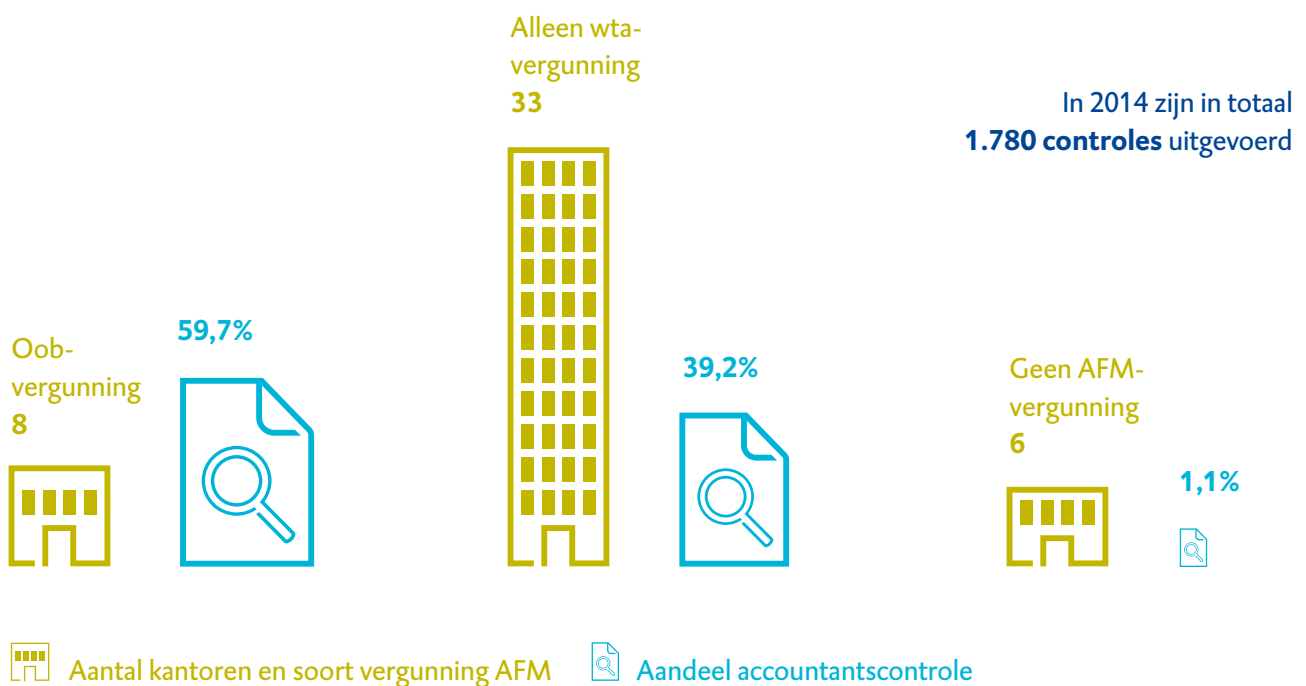
Op basis van de beschikbare informatie over de kwaliteit van de accountantscontrole in de onderwijssector, hebben wij geen aanwijzingen dat er nu structurele problemen zijn met deze kwaliteit. Het aanmerken van onderwijsinstellingen als 'wettelijke controles' in de zin van de Wta

zoals wij aanbevelen, moet daarom vooral gezien worden als investering in aanvullende waarborgen voor de kwaliteit en toegevoegde waarde van de controles bij onderwijsinstellingen.

3.2.4 Beperkte gevolgen toezichtlasten voor accountantskantoren

Door de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de beroepsgroep naar de AFM ontstaat een situatie waarin twee publieke toezichthouders toezicht houden op de accountantscontrole in de onderwijssector. Voor de in de onderwijssector actieve accountantskantoren zorgt dit niet voor een toename van het aantal toezichthouders, omdat veel van deze accountantskantoren al onder toezicht van de AFM staan.

Uit de onderstaande figuur blijkt dat in 2014 zes van de 47 accountantskantoren werkzaam in de onderwijssector niet onder toezicht stonden van de AFM. Deze kantoren voerden circa 1,1 % van de 1780 controles uit in het onderwijs.



Figuur 1 Aantal accountantskantoren uitgesplitst naar soort vergunning en aandeel in controle onderwijssector

Voor deze zes kantoren kan de uitbreiding van de Wta gevolgen hebben voor de keuze om actief te blijven in de onderwijssector, onder meer als gevolg van de kosten van een vergunning.

Sinds 2013 werkt de AFM samen met de NBA (en de SRA) op het gebied van het toezicht op accountantsorganisaties met een AFM vergunning. De AFM houdt toezicht op de kantoren met een oob vergunning en de Raad voor Toezicht van de NBA houdt toezicht op de accountantskantoren met alleen een vergunning voor wettelijke controles. In de praktijk zullen deze accountantskantoren daarom niet met meer toezichthouders te maken krijgen. Verder veranderen ook de kwaliteitseisen waaraan de kantoren moeten voldoen niet.

3.2.5 Mogelijkheden voor complementair toezicht aanwezig

Als besloten wordt de definitie van wettelijke controle volgens de Wta uit te breiden met de onderwijssectoren dan is het van belang dat de verschillende toezichthouders het toezicht op elkaar afstemmen en de mogelijkheid hebben elkaar te informeren over de resultaten van het toezicht. Daarbij kan onderzocht worden of dit ook geldt voor toezichtsvertrouwelijke informatie. Op dit moment vindt over bovengenoemde punten slechts beperkt overleg plaats tussen de toezichthouders.

3.3 Moderne verantwoording en open data

In 2015 voegde het Ministerie van OCW diverse nieuwe open data toe aan haar website [Open Onderwijsdata DUO](#), bijvoorbeeld data over de bekostiging van basisscholen in 2012/2013. Wij hebben een inventarisatie van open data uitgevoerd gericht op de bruikbaarheid van deze bekostigingsdata en andere open data voor horizontale en verticale verantwoording in het basisonderwijs.

3.3.1 Open data relevant voor horizontale en verticale verantwoording

Wij hanteren het volgende uitgangspunt: publieke middelen vragen om publieke controle. Het publiek moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid netjes, zorgvuldig en zuinig met publiek geld omgaat. Wij concluderen in 2015 in [onze publicatie Onderwijsmonitor](#) dat door de lumpsum-systematiek het zicht op macroniveau op de relatie tussen budgetten, uitgaven en resultaten is verdwenen. In de [Onderwijsmonitor](#) geven we aan hoe de beleidsinformatie richting Tweede Kamer (verticale verantwoording) gestroomlijnd kan worden. De grotere bestedingsvrijheid behorende bij de lumpsum vraagt ook van scholen dat ze zich navenant verantwoorden. De horizontale verantwoording die scholen afleggen via bestuursverslag, jaarrekening of scholenopdekaart.nl betekent in de praktijk verantwoording aan de directe omgeving van de school: leerlingen, ouders, leraren, gemeenten, andere scholen in de buurt. Het open maken van data kan leiden tot informatieproducten (beleidsanalyses van wetenschappers, keuzegidsen van intermediairs, rangschikkingssites) die bijdragen aan een beter onderbouwde discussie over de

verdeling van middelen en gerelateerde opbrengsten van het onderwijs en daarmee een betere horizontale verantwoording.

3.3.2 Andere relevante data nog niet open

Wij vinden deze insteek, waarbij we gekeken hebben naar de open data over de financiële middelen en opbrengsten, relevant maar we tekenen hierbij aan dat er ook andere invalshoeken mogelijk zijn. Voor opbrengstgegevens zoals eindtoetsscores of schooladviezen geldt bijvoorbeeld, dat zij vooral iets over een deel van de capaciteiten van de leerlingen zeggen en dus slechts een ruwe indicatie zijn van de opbrengsten van een school. Bovendien dient bij deze insteek altijd rekening gehouden te worden met de context van scholen en andere variabelen, zoals bijvoorbeeld de achtergrond van leerlingen. In dat verband zouden andere data zoals de kwaliteitsrapportages van de Inspectie van het Onderwijs of de informatie van de school in scholenopdekaart.nl gebruikt kunnen worden. Deze databronnen zijn echter (nog) niet beschikbaar als open data.

3.3.3 Open data hulpmiddel voor moderne publieke verantwoording

Voor 'moderne publieke verantwoording' zijn open data ook relevant: de organisatie die met publieke middelen werkt moet, naast de verantwoording aan belanghebbenden, ook voor zichzelf willen weten hoe zij er voor staat, zodat zij adequaat kan (bij) sturen. Open data kunnen hier behulpzaam bij zijn omdat het benchmarking met andere onderwijsinstellingen mogelijk maakt. In ons Trendrapport open data 2016 geven we aan dat open data een hulpmiddel kunnen zijn voor een meer moderne manier van publieke verantwoording.



3.3.4 Geïntegreerde open data basisonderwijs nog beperkt van betekenis voor relevante verantwoording

Wij hebben gekeken naar de beschikbaarheid van open data op een voor de verantwoording relevant niveau. De basisschool als entiteit is belangrijk omdat de school, in tegenstelling tot andere niveaus (schoolbesturen of instellingen), een herkenbare eenheid is voor de direct belanghebbenden (horizontale verantwoording). Met beschikbare open data op schoolniveau is aggregatie naar andere (overkoepelende) niveaus wellicht mogelijk, terwijl dit andersom niet per definitie het geval is. Denk daarbij aan onderwijsinstelling, schoolbestuur en uiteindelijk de gehele onderwijssector.

Uit onze inventarisatie blijkt dat er veel open data over financiële middelen en opbrengsten van scholen beschikbaar zijn, maar dat er nog meer open gemaakt kan worden. Verder blijkt dat de open data op verschillende niveaus beschikbaar zijn, maar niet altijd op het zelfde voor verantwoording geschikte niveau (school, onderwijsinstelling of schoolbestuur). We constateren dat

opbrengstgegevens bijvoorbeeld op schoolniveau beschikbaar zijn, terwijl financiële gegevens dat weer zijn op instellings- of bestuursniveau. Hierdoor is het met elkaar in verband brengen van financiële middelen en de opbrengsten van het onderwijs alleen mogelijk door het doen van, soms betwistbare, aannames en door het uitvoeren van, soms meerdere, herberekeningen.

In figuur 2 en de toelichting daaronder geven we een grove schets van de beschikbaarheid en geschiktheid van de open data op drie niveaus binnen het basisonderwijs.

	 Financiële middelen*	 Opbrengsten
Schoolbestuur	✓	○
Onderwijsinstelling	○	○
School	✗	✓

✓ veel open data beschikbaar
 ○ open data beperkt beschikbaar of af te leiden uit het schoolniveau
 ✗ vrijwel geen open data beschikbaar

* o.a. lumpsum, subsidies en ouderbijdragen

Figuur 2 Inventarisatie open data basisscholen

3.3.5 Toelichting open data op niveaus schoolbestuur, onderwijsinstelling en school

Doordat de jaarrekeningen van vrijwel alle schoolbesturen als open data beschikbaar zijn, zijn er op bestuursniveau veel open data beschikbaar over de financiële middelen. De jaarrekeningen bevatten echter geen open data uitgesplitst naar onderwijsinstelling of schoolniveau. Dus daarmee is voor ouders, leerlingen, geen relatie tussen de financiële middelen en de onderwijsresultaten te leggen.

De onderwijsinstelling is echter de eenheid die door het rijk wordt bekostigd, deze bekostiging vormt dus de basis voor de beschikbare open data. Voor de onderwijsinstellingen is de omvang van de bekostiging voor één schooljaar (2012/2013) als open data beschikbaar, dit is echter niet alle informatie. Aanvullende informatie over bekostiging (bijvoorbeeld voor onderwijs voor schipperskinderen, zigeunerkinderen of asielzoekerskinderen) ontbreekt. Vaak is de onderwijsinstelling gelijk aan één basisschool, maar voor ruim 100 instellingen geldt dat zij gesplitst zijn in hoofd- en nevenvestigingen. Ook zijn er (tijdelijke) dislocaties die voor leerlingen en ouders dé basisschool zijn, maar die ook onder een instelling vallen.

Voor alle 6.706 basisscholen (hoofd- en nevenvestigingen, stand 2014/2015) zijn voor één schooljaar de centrale eindtoetsgegevens en voor vier schooljaren de verstrekte schooladviezen voortgezet onderwijs beschikbaar als open data. Voor deze opbrengstgegevens geldt, dat zij vooral iets over een deel van de capaciteiten van de leerlingen zeggen en dus slechts een ruwe indicatie zijn van de opbrengsten van een school. Opbrengsten zoals eindtoetsscores en schooladviezen zeggen niet alles over de capaciteiten van leerlingen. Eindtoetsscores zijn bijvoorbeeld een momentopname en gaan maar over een deel van het curriculum. De schooladviezen bevatten weliswaar een breder oordeel dan de eindtoetsen maar zijn minder objectief.

3.4 Stelselwijziging directe financiering kinderopvang

Om de invoering van de directe financiering van de kinderopvang goed te laten verlopen hebben de Ministeries van OCW (eigenaar van de uitvoerende dienst) en SZW (opdrachtgever) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, opdrachtnemende dienst van OCW) lering getrokken uit andere transitietrajecten zoals de invoering van het trekkingsrecht Persoonsgebonden Budget. Er is vroegtijdig aandacht voor de uitvoerbaarheid in het nieuwe stelsel, de haalbaarheid van een invoering in een keer en een governancestructuur om de uitvoering en het transitieproces te sturen, te beheersen en over te laten verantwoorden.

Wij zien enkele aandachtspunten voor de stelselwijziging: de tijdige stabiliteit van de ICT-systemen van DUO en de omschakeling in hun administratie die de circa 4.000 kinderopvanginstellingen moeten maken voor aansluiting op het ICT-systeem van DUO. In de Staat van de Rijksverantwoording gaan we in op de noodzaak van goede voorbereiding op goede uitvoering in transitieprocessen.

3.4.1 Stabiele ICT-omgeving punt van zorg

Bij de keuze voor DUO is de voorwaarde van een stabiele ICT-omgeving nog een punt van zorg. Bij DUO loopt een groot ICT-project dat langer duurt dan gepland waarmee de voor kinderopvang benodigde systeemontwikkeling qua ontwikkelcapaciteit deels moet concurreren.

Daarnaast wordt bij de invoering van de directe financiering van circa 4000 kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus een omschakeling in hun administratie verwacht. Hun administratie moet dan aansluiten op het ICT systeem van DUO. Vanwege de ketenafhankelijkheid in de uitvoering is de omschakeling die deze instellingen moeten maken van groot belang voor een goed werkende keten. Er is weerstand van de kinderopvanginstellingen vanwege de verwachte verhoging van de administratieve lasten.

3.4.2 Belang toetsen uitvoerbaarheid bij cruciale faseovergangen

Om de uitvoerbaarheid van directe financiering kinderopvang te bepalen, zijn er ten minste drie cruciale faseovergangen: mei 2016 (besluitvorming over het wetsvoorstel in de Ministerraad), juni 2017 (begin van de overgang van de uitvoering door de Belastingdienst naar DUO) en oktober 2018 (gereed zijn van systemen voor de volledige invoering van de directe financiering kinderopvang op 1 januari 2019). In alle drie fasen spelen toetsen op de uitvoerbaarheid een belangrijke rol om tijdig de juiste signalen te krijgen omtrent de stand van zaken. Juni 2017 is een go/no go moment waarop een in principe onomkeerbaar proces in gang gezet wordt (na besluitvorming in de Eerste Kamer in voorjaar 2017). De Belastingdienst heeft zes kwartalen nodig om de overheveling van alle kinderopvangtoeslag naar DUO te realiseren om de implementatiedatum van 1 januari 2019 te halen.

De verantwoordelijke ministeries en de uitvoerder hebben wel een aantal terugvalopties onderzocht, voor het geval de overheveling van de volledige kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst naar DUO toch niet haalbaar zou zijn per 1 januari 2019.

Aanbevelingen

Wij bevelen de ministers van SZW en OCW aan om bij cruciale faseovergangen in de stelselwijziging, vooraf de uitvoerbaarheid te toetsen op aandachtspunten betreffende tijdig goed werkende ICT en de praktische uitvoerbaarheid voor de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus.

Wij bevelen de ministers van SZW en OCW voorts aan om rondom de zomer van 2017 het parlement adequaat en tijdig te informeren over de stand van zaken en expliciet te betrekken bij de definitieve besluitvorming over invoering per 1 januari 2019.

3.5 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4 Bedrijfsvoering

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over de bedrijfsvoering en de informatie over de bedrijfsvoering die de minister in het jaarverslag verstrekt.

4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voldoen in 2015 aan de gestelde eisen.

Onderwerp	2013	2014	2015
Informatiebeveiliging Dienst Uitvoering Onderwijs	onvolkomenheid	onvolkomenheid	
Informatiebeveiliging bestuursdepartement	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost
Subsidiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost
Inkoopbeheer Nationaal Archief	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost
Financieel beheer Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	onvolkomenheid	onvolkomenheid	opgelost

Het bovenstaand overzicht vertoont het verloop van de onvolkomenheden in de tijd. Hiernaast treft u verderop in het rapport de aandachtspunten aan.

4.1.1 Opgeloste onvolkomenheden

Het financieel beheer bij het ministerie is verbeterd. De versterking van het financieel beheer is gerealiseerd door inspanningen vanuit de hele organisatie: de verbeterplannen van de directies, de monitoring door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) en de aandacht vanuit de Directoraten-Generaal (DG's) en de Secretaris-Generaal (SG). Met name het oplossen van de onvolkomenheid op het gebied van subsidiebeheer is een goede prestatie. De realisatie van een plan van aanpak door DUO en de intensieve monitoring daarop door FEZ hebben gezorgd voor een adequaat subsidiebeheer in de tweede helft van 2015. Hetzelfde geldt voor het inkoopproces bij het Nationaal Archief (NA) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). Bovendien hebben deze twee onderdelen extra maatregelen genomen om extern veroorzaakte tekortkomingen op te vangen. Van de opgeloste onvolkomenheden blijft alleen de informatiebeveiliging DUO voor ons een aandachtspunt.

4.2 Aandachtspunten

4.2.1 Informatiebeveiliging DUO kent nog enkele resterende risico's

Vorig jaar was de informatiebeveiliging bij DUO voor ons nog een onvolkomenheid, dit jaar hebben we kunnen constateren dat DUO zodanige maatregelen heeft genomen dat we de onvolkomenheid kunnen omzetten in een aandachtspunt. De basis voor het volledig voldoen aan de normen is nu aanwezig. DUO moet hiervoor in 2016 verder gaan met het oplossen van de belangrijkste risico's die uit het ingerichte risicomanagementproces voortkomen en het gerealiseerde niveau vasthouden. In de Staat van de Rijksverantwoording gaan we nader in op informatiebeveiliging.

4.2.2 Inkoopbeheer Inkoop Uitvoeringscentrum Noord voldoet niet aan de eisen

Een Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC) zoals IUC-Noord voert de inkopen uit voor verschillende onderdelen binnen het Rijk, waarbij zij de inkopen vanaf 10.000 euro voor haar rekening neemt. In de uitvoeringsovereenkomsten die IUC-Noord heeft afgesloten met haar klanten is opgenomen dat zij een aantal belangrijke beheersmaatregelen uitvoert en daarover rapporteert. De gaat daarbij om de volgende beheersmaatregelen:

- het opleveren van een spendanalyse;
- het waarborgen van een volledig en juist contractenregister;
- een aanbestedingskalender.

Wij hebben bij een aantal klanten, bij NA en bij RCE, geconstateerd dat de door IUC-Noord opgeleverde producten niet voldeden aan de daaraan te stellen eisen. De producten waren voor de klanten niet bruikbaar voor hun interne beheersing, waardoor NA en RCE zelf een spendanalyse hebben moeten maken en compenserende maatregelen hebben moeten nemen om de aanbestedingskalender en contractenregister juist en volledig te krijgen. Om deze reden is IUC-Noord voor ons een aandachtspunt. In de Staat van de Rijksverantwoording gaan we nader in op het inkoopbeleid.

4.3 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Financiële informatie

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag. We gaan in op de verdeelsystematiek voor het onderwijsachterstandenbudget (§ 5.1), de rechtmatigheidsverklaring voor onderwijsclusters (§ 5.2) en de oordelen over de financiële informatie (§ 5.3).

Voor de financiële informatie geven we 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.

De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het [overzicht](#) op onze website. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

5.1 Verdeelsystematiek onderwijsachterstandenbudget

Onze bezwaren uit oogpunt van controle(last) en m&o-gevoeligheid voor de verdeelsystematiek voor het onderwijsachterstandenbudget zijn ook in 2015 onveranderd. De staatssecretaris heeft begin 2016 in een [brief aan de Tweede Kamer](#) aangekondigd dat het CBS in 2016 onderzoek doet naar een andere indicator voor de verdeling. De inzet van de staatssecretaris is om in 2018 een nieuw verdeelsysteem in te voeren.

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 is het ministerie gestart met maatregelen, zoals intensiever toezicht, die ook in 2015 en 2016 doorlopen. 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 2015 nog steeds een aandachtspunt.

5.2 Rechtmatigheidsverklaring onderwijsclusters in jaarverslag Ministerie van OCW

We constateerden in 2014 dat een overzicht van aard en omvang van geconstateerde onrechtmatigheden, fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheidsverklaring over de onderwijsclusters in het jaarverslag van OCW ontbrak. De minister beziet in 2015 en 2016 of meer toelichting in het jaarverslag van OCW mogelijk is.

Het Ministerie van OCW geeft net als in 2014 in het departementale jaarverslag over 2015 aan dat de rechtmatigheid van alle door het ministerie bekostigde onderwijsinstellingen op orde is. Dit geldt voor elk cluster van onderwijsinstellingen zoals het cluster primair onderwijs of het cluster voortgezet onderwijs. Dat de rechtmatigheid op orde is wil niet zeggen dat het hele bedrag rechtmatig is besteed. Wij hebben vorig jaar aanbevolen een overzicht van aard en omvang van geconstateerde onrechtmatigheden, fouten en onzekerheden te overwegen, omdat dit meer inzicht geeft.

De minister van OCW heeft de Inspectie van het Onderwijs gevraagd om op basis van de verklaringen te onderzoeken of de omvang van onrechtmatigheden kan worden geïnventariseerd. Dit bleek niet te kunnen omdat de informatie beperkt is tot de constatering en de aard van onrechtmatigheden in de controleverklaringen. In overleg met de accountants zal de Inspectie van het Onderwijs bezien of en hoe een kwantificering van zowel de aard als de omvang van onrechtmatigheden in het onderwijsaccountantsprotocol kan worden voorgeschreven. Op basis daarvan kan dan in het departementale jaarverslag méér toelichting worden gegeven op de rechtmatigheid van onderwijsinstellingen.

5.3 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voldoet aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen die er toe leiden dat de tolerantie voor het totaal van de baten is overschreden. Daarnaast hebben wij fouten gevonden bij 1 begrotingsartikel die de tolerantiegrens overschrijden (zie § 5.3.3).

5.3.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van onzekerheden voor een bedrag van in totaal € 40,8 miljoen in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen. De onzekerheden zijn het gevolg

van het ontbreken van een motivering voor de leverancierskeuze in de aanbestedingsdossiers. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 491,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 3, 6, 7, 8, 11, 13 en 16. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 69,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 11, 13, 15 en 95. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.3.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.3.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben bij 1 begrotingsartikel fouten en onzekerheden in de verplichtingen geconstateerd in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die de tolerantiegrens overschrijden. Deze komen overeen met de door de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf toegelichte bedragen.

Onrechtmatigheden en onzekerheden over rechtmatigheid in verplichtingen op begrotingsartikel 95

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen bij artikel 95 'Apparaatsuitgaven' is overschreden. De onrechtmatigheid voor een bedrag van € 1,9 miljoen en de onzekerheid voor een bedrag van € 17,4 miljoen hebben vooral betrekking op het niet naleven van de aanbestedingsprocedures.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft op 25 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/2015-ocw. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van OCW

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verheugd met de uitkomsten van het Verantwoordingsonderzoek 2015: nul onvolkomenheden en twee aandachtspunten. De stijgende lijn die sinds 2012 is ingezet laat een positief beeld van OCW zien.

Naast inspanningen ter verbetering van de bedrijfsvoering is er volgens de minister ook volop aandacht geweest voor beleidsresultaten. De minister wijst daarvoor op de brede set onderwijskwaliteitsindicatoren die OCW in 2014/2015 in overleg met wetenschappers en de Algemene Rekenkamer heeft ontwikkeld. Volgens haar is dit een robuuste monitor die op het niveau van het stelsel inzicht geeft in de prestaties van het onderwijs.

Accountantscontrole toegevoegde waarde

De minister van OCW vindt net als wij dat het helder moet zijn wat de gebruiker heeft aan de werkzaamheden en bevindingen van de accountant, en volgt daarom onze aanbeveling op om de rol van de accountant bij het bestuursverslag van onderwijsinstellingen te expliciteren voor gebruikers en andere belanghebbenden. Gebruikers worden nu al geïnformeerd in de controleverklaring zoals die is voorgeschreven in het onderwijsaccountantsprotocol. De minister volgt hierbij de wijziging van artikel 393 lid 3 per 1 januari 2016 in titel 9 boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en het Handboek regelgeving accountancy. Deze wijziging houdt in dat de accountant nagaat of het bestuursverslag verenigbaar is met de jaarrekening en of het bestuursverslag materiële onjuistheden bevat. Deze wijziging zal zij in het onderwijsaccountantsprotocol laten verwerken nadat de NBA de standaardtekst van de controleverklaring heeft vastgesteld.

Accountantscontrole Wet toezicht accountantsorganisaties

De minister van OCW is al enige tijd in overleg met de minister van Financiën over een eventuele uitbreiding van de definitie van wettelijke controle met de onderwijssectoren, waarover wij ook een aanbeveling hebben. De minister schreef dat medio 2015 in haar brief aan de Tweede Kamer over het uitbreiden van het aantal organisaties van openbaar belang. De minister vindt dat het huidige toezicht, dat is ingericht conform het 'Normenkader extern financieel toezicht' van het

ministerie van Financiën, goede waarborgen biedt voor adequaat toezicht op de instellings-accountants. Dat schreef zij al in haar brief aan de Tweede Kamer en het blijkt ook uit ons rapport. In haar reactie aan ons zegt de minister van OCW er verder over dat de voorgestelde uitbreiding van de definitie tot verhoging van de controledruk kan leiden. Behalve de Inspectie moet dan namelijk ook de Autoriteit Financiële Markten controledossiers van onderwijsinstellingen gaan beoordelen, stelt de minister. Zij vindt dat daarom moet worden bezien of de baten van het onderbrengen van de onderwijssectoren onder de Wta opwegen tegen de lasten, en zij geeft aan dat het gesprek met de minister van Financiën hierover doorgaat.

Moderne verantwoording en open data

De minister van OCW hecht, net als wij, aan de beschikbaarheid en bruikbaarheid van open data. Dat blijkt onder meer uit de [brief](#) van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over transparantie, van oktober 2015. De minister geeft in haar reactie een aantal voorbeelden voor het benutten van open data. Voor ouders en leerlingen betreft dit bijvoorbeeld goed vindbare, relevante en inzichtelijke informatie op basis waarvan zij gefundeerd kunnen kiezen voor een school die bij hen past.

Om het goede gebruik van informatie te stimuleren zet de minister de komende tijd in op het vergroten van de hoeveelheid open data en het gebruiksvriendelijk aanbieden ervan. Daarbij is het uitgangspunt dat het gaat om het toegankelijk maken van beschikbare data, niet om het 'creëren' van nieuwe data. Gegevens die alleen op bestuursniveau beschikbaar zijn kunnen dus ook alleen op dit niveau toegankelijk worden gemaakt. Het loslaten van dit standpunt zou namelijk leiden tot het vergroten van de bevraginglast van scholen en besturen, aldus de minister.

Stelselwijziging directe financiering Kinderopvang

De minister van OCW neemt onze aanbeveling over om, met de minister van SZW, bij cruciale faseovergangen in de stelselwijziging vooraf te toetsen of de ICT tijdig goed werkt en of één en ander praktisch uitvoerbaar is voor de kinderopvanginstellingen en gastoudersbureaus. De minister gaat rond de zomer van 2017 het parlement informeren over de stand van zaken en betrekken bij de definitieve besluitvorming over invoering per 1 januari 2019.

Rechtmatigheid onderwijsclusters in jaarverslag OCW

De minister van OCW heeft de Inspectie van het Onderwijs opdracht gegeven het onderwijsaccountantsprotocol 2016 aan te passen zodat aard en omvang van vastgestelde materiële onrechtmatigheden in zowel de controleverklaring als de uitzonderingsrapportage worden geconcretiseerd. DUO kan dan een OCW breed beeld hiervan opstellen voor het departementale jaarverslag over 2016.

Twee aandachtspunten

De minister gaat in op de twee aandachtspunten die wij noemden bij de bedrijfsvoering. Voor het aandachtspunt ‘informatiebeveiliging DUO’ verwacht zij dat DUO eind 2016 beschikt over een geborgd informatiebeveiligingsproces. Voor IUC Noord geeft de minister aan dat de kwaliteit van de producten (waaronder rapportages) van IUC Noord en de daarin aan te brengen verbeteringen de volle aandacht krijgen in 2016.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren met genoegen dat de minister van OCW onze conclusies en aanbevelingen overneemt.

Wij onderschrijven de reactie van de minister dat voor gebruikers helder moet zijn wat zij hebben aan de werkzaamheden en bevindingen van de accountant bij het bestuursverslag. De minister van OCW kondigt aan wijzigingen daartoe door te voeren in de controleverklaring zoals die is voorgeschreven volgens het onderwijsaccountantsprotocol. Wij zullen met interesse volgen of deze toelichting in een controleverklaring uiteindelijk voor de gebruikers van het bestuursverslag de gewenste helderheid verschaft.

Wat ons inziens in elk geval helder moet zijn is wat de accountant bekijkt, hoe hij dat doet en welke mate van zekerheid de accountant hierbij geeft (zoals bij de eventuele geconstateerde materiële tegenstrijdigheden tussen het bestuursverslag en de uitkomsten van de jaarrekeningcontrole).

De minister van OCW stelt dat het onderbrengen van de onderwijssectoren onder de Wta mogelijk kan leiden tot verhoging van de controledruk, doordat naast de Inspectie van het Onderwijs ook de Autoriteit Financiële Markten (AFM) controledossiers van onderwijsinstellingen moet gaan beoordelen. Uit ons onderzoek blijkt echter dat verhoging van de controledruk waarschijnlijk niet aan de orde is. Het toezicht van de AFM richt zich in de eerste plaats op de accountantskantoren zelf en het toezicht op de controles is hier ondersteunend aan. Bovendien heeft het overgrote deel van de accountantskantoren die onderwijsinstellingen controleren in het huidige stelsel een AFM vergunning en zij vallen daardoor dus al onder het toezicht van de AFM (en NBA). Wij verwachten verder dat door complementaire samenwerking tussen de Inspectie van het Onderwijs en de AFM controledruk beperkt kan worden. Het belang van opnemings van onderwijssectoren onder de Wta is volgens ons de structurele wettelijke borging van kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontroles, waar de sector gebaat bij is.

Wij vernemen voorts met instemming dat de minister OCW gaat inzetten op het vergroten van de hoeveelheid open data en het gebruiksvriendelijk aanbieden ervan. We stellen ook vast dat de minister alleen beschikbare data open wil maken, om de bevraginglast voor scholen en besturen niet te vergroten. Wij begrijpen dit, maar stellen ook vast dat financiële gegevens beschikbaar zijn op het niveau van schoolbesturen, terwijl opbrengstgegevens beschikbaar zijn op het niveau van scholen. Geld en opbrengsten zijn, door dat niveauverschil, niet op een goede manier met elkaar te verbinden. Dat blijft een belangrijke handicap bij het relevant maken van informatievoorzieningen ten behoeve van horizontale verantwoording. Dan wordt immers óók bekeken of met de beschikbare financiële middelen zoveel mogelijk gedaan wordt. Om deze handicap zoveel mogelijk te repareren is het dus van belang inderdaad alle beschikbare data open te maken en tevens zodanig dat slim hergebruik mogelijk gemaakt wordt: derde partijen, zoals ontwikkelaars van apps, kunnen dan ook een bijdrage leveren aan verantwoording. Bij dit laatste willen wij ook onze bijdrage leveren middels het organiseren van een ‘accountability hack’ later dit jaar, waarbij uit verschillende invalshoeken de mogelijkheden van open data voor verantwoording nader worden geëxploreerd.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldi-balans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

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

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

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse. Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

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

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

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

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast benoemen wij zaken die beter kunnen worden georganiseerd als aandachtspunt

Onderzoek naar beleidsinformatie

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

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

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:

verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag

Voorlichting

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

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016

