

Vergaderjaar 2016–2017

34 725 VIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap 2016**

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 6 juni 2017

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 17 mei 2017 van de Algemene Rekenkamer inzake aanbidding van het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (XII) (Kamerstuk 34 725 VIII, nr. 2).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft deze vragen beantwoord bij brief van 2 juni 2017. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

1

Hoe verhoudt het bezwaar van de Algemene Rekenkamer, dat de overheid de samenwerkingsverbanden niet op eenduidige wijze kan vergelijken, zich tot de ruimte voor eigen keuzes voor passend onderwijs in scholen? Met de invoering van passend onderwijs is bewust gekozen voor het loslaten van de landelijke indicatiesystematiek. Decentraal kan beter worden bepaald wat kinderen daadwerkelijk aan ondersteuning nodig hebben om onderwijs te volgen, rekening houdend met de lokale context. Meer ruimte voor lokale afwegingen en maatwerk betekent echter per definitie dat het landelijk beeld minder concreet beschikbaar is. Een perfect uniform beeld van hoe de samenwerkingsverbanden opereren en hoe iedere euro wordt besteed past dan ook niet in dit gedecentraliseerde systeem. Wel zijn er stappen te zetten om tot meer transparantie en uniformering te komen in de wijze waarop samenwerkingsverbanden verantwoorden en rapporteren over hun eigen gemaakte keuzes. Zoals beschreven in de beleidsreactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer gaat een werkgroep met daarin samenwerkingsverbanden, de PO-Raad en de VO-raad, de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en DUO aan de slag om met concrete voorstellen te komen. Overigens kan uit het verantwoordingsdebat op 31 mei jongstleden de indruk zijn ontstaan dat informatie uit de jaarverslaglegging antwoord zou kunnen geven op de vraag of passend onderwijs geslaagd is. Het is goed om hierbij op te merken dat de doelen van passend onderwijs veel verder gaan dan uit de informatie die uit de jaarverslagen opgemaakt kan worden. Met de invoering van passend onderwijs wordt bijvoorbeeld beoogd dat meer leerlingen passend onderwijs krijgen in het reguliere onderwijs en er minder leerlingen thuiszitten. Deze informatie is niet uit de jaarrekeningen te halen. De invoering van passend onderwijs wordt nauwkeurig gemonitord en geëvalueerd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). Dit evaluatieprogramma geeft wel antwoord op de vraag of de beleidsdoelen van passend onderwijs worden bereikt. Over de resultaten wordt de Kamer halfjaarlijks geïnformeerd.

2

Ontstaat er ongelijkheid in het leveren van kwaliteit door de stapeling van financiële druk (financiële problemen, negatieve verevening, leerlingendaling en de ongelijke verdeling van een hoog aandeel leerlingen in speciaal onderwijs bij dezelfde samenwerkingsverbanden) in het oosten en zuidoosten van het land, in vergelijking met de rest van het land? Uit onderzoek van de inspectie blijkt niet dat samenwerkingsverbanden met de stapeling van financiële druk, het kwalitatief minder goed doen dan andere samenwerkingsverbanden. In de tweede helft juni komt nader onderzoek beschikbaar naar deze specifieke vraag.

3

Kunt u de stelling van de Algemene Rekenkamer bevestigen dat niet uit jaarrekeningen van schoolbesturen is op te maken waaraan zij hun financiële middelen precies besteden en welke prestaties en effecten zij hiermee bereiken? Zijn er andere verplichte rapportages aan OCW of Inspectie waaruit deze gegevens wel blijken? Er zijn allerlei (sector)wettelijke bepalingen, regels, regelingen en voorschriften aan wat instellingen moeten uitvoeren, aan welke kwaliteit ze moeten voldoen, waaraan ze hun middelen wel of niet mogen uitgeven, en aan de wijze waarop zij in hun jaarverslagen verantwoording moeten afleggen. Daarnaast overlegt de overheid continu met de betrokken partijen in het stelsel (belangenorganisaties, instellingen en stakeholders) en neemt zij uiteindelijk de beslissing over wat er moet gebeuren en welke (financiële) middelen beschikbaar worden gesteld. De wijze waarop deze middelen uiteindelijk worden aangewend, is de verantwoordelijkheid van de besturen zelf.

Daarbij is geregeld dat bestuurders door de interne toezichthouders zoals de raad van toezicht en medezeggenschap regelmatig worden bevraagd op de financiële en beleidsmatige (kwaliteits-)keuzes die zij maken. Bovendien is sprake van toezicht door de externe accountant die moet controleren of de rijksbijdrage rechtmatig is verkregen (onderzoek bekostigingsverantwoording) en besteed (controle jaarrekening), de inspectie (NVAO in het HO) voor zowel de financiële als de kwaliteitsrisico's. Daarnaast is sprake van horizontaal toezicht. De stakeholders van de scholen (leerlingen, ouders, lokale overheden, omgeving) hebben allen belang bij het goed presteren van de onderwijsinstellingen waar ze bij betrokken zijn, en bevragen de bestuurders hierop.

4

Vindt u het juist dat door de Algemene Rekenkamer de besteding van middelen voor passend onderwijs als proef op de som wordt genomen voor wat er in het algemeen met onderwijsinvesteringen gebeurt? Het is niet aan ons een uitspraak te doen over de keuzes die de Algemene Rekenkamer maakt als het gaat om onderwerpen voor onderzoek. Daarbij wordt opgemerkt dat hoewel de samenwerkingsverbanden, net als de schoolbesturen, op basis van de lumpsum-systematiek bekostigd worden, de verantwoording over passend onderwijs niet exemplarisch is voor de verantwoording over onderwijsinvesteringen. Ten eerste is passend onderwijs een stelselwijziging en geen extra investering. Daarnaast worden bij passend onderwijs, anders dan in het algemeen bij onderwijsbekostiging gebeurt, niet de schoolbesturen maar de samenwerkingsverbanden bekostigd. Deze getrapte bekostiging is ook zichtbaar bij de verantwoording.

5

Wordt met kwaliteitszorg indicator KA2 van het onderzoekskader 2017 van de Inspectie voldoende gewaarborgd dat het intern toezicht onafhankelijk moet zijn, zoals volgens de Algemene Rekenkamer nu niet het geval is? Kunt u dit toelichten?

Ja. In de wet is de onafhankelijkheid van het toezicht ingevuld door een verplichte scheiding van bestuur en toezicht. De inspectie ziet toe op die scheiding en geeft in de zesde voortgangsrapportage passend onderwijs (Kamerstuk 31 497, nr. 141) aan dat formeel juridisch de scheiding voldoende is geregeld (functioneel/personeel gescheiden). Echter, er is bij slechts een beperkt aantal samenwerkingsverbanden sprake van een onafhankelijke inrichting van het toezicht, waarbij aangesloten schoolbesturen geen onderdeel uitmaken van het intern toezichthoudend orgaan. Dit is een ongewenste situatie. Om de samenwerkingsverbanden te ondersteunen bij de juiste inrichting van het toezicht hebben de PO-Raad en de VO-raad een handreiking opgesteld waarin vormen van onafhankelijk intern toezicht zijn beschreven. Met de PO-raad en de VO-raad ga ik in overleg over de vraag hoe we kunnen stimuleren dat samenwerkingsverbanden zich hier ook aan houden.

6

Kunt u bevestigen dat het zicht op de besteding van de gelden voor leerlingenondersteuning niet is verbeterd, ondanks dat een van de doelen van passend onderwijs was dat dit transparanter zou worden? Op basis van de verantwoordingsstukken van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden over 2015 (het eerste volledige verslagjaar na invoering passend onderwijs) moet geconcludeerd worden dat het transparanter kan en moet. Er zijn daartoe extra acties in gang gezet. Zie ook de beleidsreactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer.

7

Welke acties heeft u vanaf de invoering van passend onderwijs ondernomen om het zicht op de besteding van de gelden voor leerlingenondersteuning transparanter te maken?

Het Ministerie van OCW stelt de wettelijke eisen aan de verantwoording in de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs. Zowel voor schoolbesturen als samenwerkingsverbanden. Ook is wetgeving in voorbereiding die openbaarmaking van de jaarverantwoording voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden verplicht, met als doel te komen tot een beter regionaal gesprek over horizontale verantwoording. Over passend onderwijs is daarnaast specifiek in een factsheet opgeschreven hoe de verantwoording daarover moet plaatsvinden. Bijvoorbeeld dat samenwerkingsverbanden zich dienen te verantwoorden over het beleid en behaalde resultaten met de middelen die het heeft ontvangen, ook de middelen die het heeft doorgezet naar de deelnemende schoolbesturen. Samen met de PO-Raad en de VO-raad heeft OCW een aantal acties uitgevoerd om de samenwerkingsverbanden daarbij te ondersteunen, bijvoorbeeld verschillende handreikingen en bijeenkomsten. De raden zijn ten slotte gestart met de ontwikkeling van het dashboard: een applicatie die transparantie binnen het samenwerkingsverband biedt.

8

Wat waren uw doelstellingen bij de aanvang van passend onderwijs met betrekking tot de transparantie over waaraan de gelden voor leerlingenondersteuning worden besteed?

In de memorie van toelichting bij de wetgeving voor passend onderwijs staat beschreven dat het nieuwe stelsel financieel beheersbaar en transparant moet zijn. Voor de invoering van passend onderwijs was bijvoorbeeld onvoldoende helder waar de middelen uit de rugzakjes op de reguliere scholen aan werden besteed. Met de invoering van passend onderwijs rapporteren samenwerkingsverbanden over de inzet van het eigen ondersteuningsbudget. Naast de verticale verantwoording, is de verwachting dat er meer horizontale verantwoording plaatsvindt en besturen elkaar aanspreken op de inzet van middelen en de resultaten die daarmee worden behaald. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat dit verdere verbetering behoeft. Daarom worden de acties uitgevoerd zoals beschreven in de beleidsreactie op het rapport.

9

Klopt het dat de verantwoordingsstukken over ondersteuningsmiddelen door samenwerkingsverbanden weinig informatie bevatten over de besteding van middelen? Waardoor komt dit en wat kan gedaan worden om dit te verbeteren?

Zoals eerder beschreven, gaan de meest recente verantwoordingsstukken van de samenwerkingsverbanden over 2015, het eerste volledige verslagjaar na invoering van passend onderwijs. In deze stukken wordt nog onvoldoende de relatie gelegd tussen enerzijds het ondersteuningsplan en de begroting en anderzijds de verantwoording. Om meer zicht te krijgen op de besteding van de middelen moet dit worden verbeterd. In de beleidsreactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt al een aantal ingezette acties beschreven. Van deze acties is het inrichten van de werkgroep een belangrijke actie om afspraken te maken met samenwerkingsverbanden over de wijze van verantwoorden.

10

In hoeveel van de samenwerkingsverbanden is het intern toezicht niet onafhankelijk?

Zie het antwoord op vraag 5.

11

Wat zijn de eisen aan de verantwoordingsstukken van samenwerkingsverbanden?

De eisen aan de verantwoordingsstukken van samenwerkingsverbanden worden beschreven in de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs. In de toelichtende brochure staat beter leesbaar beschreven wat die eisen zijn. De vereisten zijn voor samenwerkingsverbanden hetzelfde als voor schoolbesturen.

12

Wat wordt bedoeld met indicaties in de zin «Bovendien zijn er indicaties dat de wel beschikbare informatie van onvoldoende kwaliteit is.»?

Op basis van een steekproef van de 152 beschikbare jaarverslagen over verslagjaar 2015 kan een wisselend beeld worden geschetst. Er zijn jaarverslagen bij die goed zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om samenwerkingsverbanden die de verbinding leggen tussen de begroting en het jaarverslag en ook reflecteren op zaken waar het nog niet goed gaat, en daar acties aan verbinden. Aan de andere kant zijn er echter ook jaarverslagen die vrij minimalistisch van aard zijn en onvoldoende inzicht geven in de kwaliteit of het resultaat van het samenwerkingsverband.

13

Zijn er richtlijnen voor medezeggenschap en checks and balances voor samenwerkingsverbanden en zo ja hoe ziet het ministerie daarop toe?

De medezeggenschap voor de samenwerkingsverbanden is geregeld in de Wet medezeggenschap scholen. Elk samenwerkingsverband is verplicht een ondersteuningsplanraad in te richten waarin leraren, ouders en leerlingen zitten. De ondersteuningsplanraad heeft instemmingsrecht op het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Daarnaast is in de sectorwetten voorgescreven dat er binnen het samenwerkingsverband een scheiding moet zijn van bestuur en toezicht. De inspectie ziet toe op de naleving van deze wettelijke voorschriften voor de samenwerkingsverbanden.

14

Wordt conform artikel 17a leden 2 en 3 van de Wet op het Primair Onderwijs een lid van de raad van toezicht van de samenwerkingsverbanden voorgedragen door de ondersteuningsplanraad?

Ja. De ondersteuningsplanraad wordt in de gelegenheid gesteld een bindende voordracht te doen voor een lid van de raad van toezicht. In de gevallen dat een ondersteuningsplanraad geen voordracht doet, is dat omdat zij daar zelf van afzien.

15

Kunt u reageren op de redenering van de Algemene Rekenkamer dat door zwak ontwikkelde interne checks en balances in de samenwerkingsverbanden, schoolbesturen het instellingsbelang zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van de leerling?

De basis voor de interne checks en balances is neergelegd in wetgeving: de inrichting en positie van de ondersteuningsplanraad en de verplichte scheiding van bestuur en toezicht. Of deze in de praktijk ook daadwerkelijk zorgen voor de gewenste checks en balances hangt altijd af van de rolinvulling van alle betrokkenen. Denk aan de professionaliteit van de ondersteuningsplanraad, de mate waarin het samenwerkingsverband deze raad als een serieuze gesprekspartner beschouwt en de mate van

onafhankelijkheid van het intern toezicht. Het systeem staat of valt bij goede transparantie van informatie en rolinvulling van betrokkenen. Voor het eerste komen concrete verbetervoorstellen, het tweede zie ik als een groeiproces.

16

Kunt u aangeven wanneer wel kan worden voldaan aan de uitdrukkelijke vraag van de Kamer om inzicht te verkrijgen in het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte?

In principe is iedere leerling met een extra ondersteuningsbehoefte in beeld. Het gaat hierbij niet om iedere leerling die enige hulp of begeleiding nodig heeft, maar om leerlingen die meer ondersteuning nodig hebben dan de basisondersteuning voorziet. Voor het grootste deel van die leerlingen is dit inzicht er omdat die leerling staan ingeschreven op speciale voorzieningen (het (voortgezet) speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en het speciaal basisonderwijs). Daarnaast zijn reguliere scholen verplicht leerlingen met een ontwikkelingsperspectief (opp) danwel tijdelijke plaatsing op een orthopedagogisch didactisch centrum (opdc) te registreren. Verder zijn de instellingen voor cluster 1 en 2 verplicht om reguliere leerlingen met een arrangement te registreren en moeten scholen voor epilepsie dit doen voor leerlingen met een arrangement vanuit het landelijk werkverband onderwijs en epilepsie. Zoals de Algemene Rekenkamer aangeeft is de registratie van het opp voor verbetering vatbaar. Het beeld is dat niet alle opp worden geregistreerd omdat dit geen voorwaarde is om bekostiging voor de leerling te krijgen. Die verloopt immers via het samenwerkingsverband. Door middel van voorlichting en via de inspectie worden scholen opgeroepen en aangesproken om alsnog aan de wettelijke verplichting te voldoen om het opp te registreren. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat, ook al zou iedere school iedere opp registreren, het landelijk beeld daarover nog steeds niet zo scherp is: er zijn immers geen landelijke criteria die voorschrijven wanneer een leerling een opp krijgt toegewezen. Iedere regio kan zelf beslissen wanneer en op basis van welke criteria een opp wordt toegekend. Dit is het directe gevolg van de bewuste keuze om meer maatwerk mogelijk te maken in de regio. Zoals in het antwoord op vraag 1 aangegeven heeft dat als consequentie dat het landelijk beeld minder concreet beschikbaar is.

17

Kunt u aangeven, naar aanleiding van de constatering van de Rekenkamer onder de kop «»Zicht op onderwijsinvesteringen niet beter«», hoe u, naast de in dit verantwoordingsverzoek specifiek uitgelichte investeringen in passend onderwijs, in het algemeen gaat zorgen dat het zicht op resultaten van onderwijsinvesteringen gaat verbeteren?

Voor het zicht op resultaten van onderwijsinvesteringen is het noodzakelijk vooraf duidelijke keuzes te maken in de mogelijke sturings- en verantwoordingsarrangementen. Naast het toevoegen van financiële middelen aan de lumpsum kan OCW bijvoorbeeld kiezen voor het maken van prestatie- en/of kwaliteitsafspraken, met een eigen set verantwoordingseisen en voor oormerken van bedragen (al dan niet in de vorm van een specifieke bijdrage). Verder kan OCW subsidies verlenen, waar een eigen verantwoordingssystematiek aan is gekoppeld.

Daarnaast zet OCW de komende tijd sterk in op het ontsluiten van beschikbare data (-bestanden) bij DUO, het maken van slimme koppelingen tussen de beschikbare gegevensbestanden, zodat reeds beschikbare gegevens worden omgezet in relevante informatie, die op maat kan worden geleverd aan interne en externe stakeholders. Ook kan worden gekozen voor aanvullend (thema)onderzoek door de Inspectie van het Onderwijs, ADR en indien mogelijk ARK, en beleidsgerichte onder-

zoeken vanuit de betrokken beleidsdirecties. Op deze wijze houdt OCW de administratieve last binnen de perken.

Op dit moment wordt wettelijk geregeld dat onderwijsinstellingen, naast de verplichte jaarlijkse aanlevering bij OCW, hun jaarverslagen moeten publiceren op hun eigen internetsite. Dit ter bevordering van het horizontaal toezicht.

In samenspraak met het Overleg Publieke Verantwoording van het Ministerie van Financiën wordt (mede naar aanleiding van het rapport Taskforce Publieke verantwoording) gewerkt aan een pilot met onderwijsinstellingen en onderwijskoepels uit alle onderwijssectoren, de brancheorganisatie van accountants (NBA), DUO en de Inspectie van het Onderwijs over een compacter en meer gefocust bestuursverslag, met meer inhoudelijke verantwoording op een beperkt aantal thema's (zoals inmiddels in de Regeling jaarverslaggeving Onderwijs is geregeld); Daarnaast werken alle onderwijsinstellingen aan het digitaal (in SBR/XBRL) aanleveren van hun jaarrekeninggegevens, naast de reguliere aanlevering in het jaarverslag, en wordt gewerkt aan een pilot met alle onderwijssectoren, inspectie en accountants aan een digitale accountantsverklaring in verband met SBR/XBRL.

18

Kunt u aangeven wat de Kamer kan verwachten aan informatievoorziening en per wanneer en hoe dit gaat voorzien in eerdere vragen van de rapporteurs van de vaste commissie voor OCW?

Zie het antwoord op vraag 17.

19

Herkent u de signalen dat leerlingenondersteuning nog niet overal goed loopt?

Nee. De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en de ondersteuning. Ik heb geen signalen dat de ondersteuning niet goed loopt. Wel zie ik dat de organisatie van de ondersteuning door samenwerkingsverbanden en scholen nog in ontwikkeling is, waardoor er soms tijd verloren gaat voordat leerlingen deze, op zich goede, ondersteuning krijgen. De inspectie stimuleert de verbeteracties van de samenwerkingsverbanden,

20

Heeft ieder samenwerkingsverband een ondersteuningsplanraad en hoe worden deze ondersteuningsplanraden samengesteld?

Ieder samenwerkingsverband heeft een ondersteuningsplanraad. De eisen aan de samenstelling liggen vast in de sectorwetten en de Wet medezeggenschap op scholen (Wms). De inspectie heeft alle samenwerkingsverbanden op dit punt onderzocht, herstelopdrachten gegeven en controles uitgevoerd.

21

Zijn er eisen of richtlijnen inzake de onderwijsdata over leerlingondersteuning en zo ja, wat houden deze eisen in?

Zoals beschreven in het antwoord op vraag 16 dienen reguliere scholen leerlingen met extra ondersteuning te registreren. Dit betreft leerlingen met een ontwikkelingsperspectief (opp), dan wel tijdelijke plaatsing op een opdc. Specifiek voor leerlingen in het regulier onderwijs die ondersteund worden door cluster 1 of 2 of door de scholen voor epilepsie geldt bovendien dat ook deze scholen dat moeten registreren. Daarnaast zijn alle scholen, dus ook scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en speciaal basisonderwijs, verplicht alle leerlingen in te schrijven. Het is dus inzichtelijk welke leerlingen op die scholen onderwijs volgen en extra ondersteuning ontvangen. Dit wil overigens niet zeggen dat scholen iedere leerling die hulp en begeleiding nodig heeft hoeft te

registreren. Het betreft enkel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (bovenop de basisondersteuning).

22

Zijn de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer nieuw voor u of is hiermee al een slag gemaakt?

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zijn niet nieuw, en volgen op ingezet beleid zoals beschreven in de beleidsreactie op het rapport. Om de regionale *checks and balances* te versterken is het nodig dat alle jaarverslagen openbaar worden gemaakt. Momenteel is er wetgeving in voorbereiding die daarin voorziet. Om de verantwoording inzichtelijker en uniformer te maken zijn een aantal acties in gang gezet. De belangrijkste daarvan is om in de werkgroep met samenwerkingsverbanden, de PO-Raad, VO-raad, de inspectie en DUO te onderzoeken welke verbeteringen mogelijk zijn in de aanlevering van de gegevens. Momenteel is het bijvoorbeeld nog onduidelijk of en hoe de ondersteuningsbekostiging aan (v)so-besturen geboekt moet worden in de jaarrekening van samenwerkingsverbanden.

23

Hoe verklaart u dat er drie onvolkomenheden zijn geconstateerd door de Algemene Rekenkamer terwijl dat er afgelopen jaar nul waren?

Elk jaar kijkt de Algemene Rekenkamer opnieuw naar de ontwikkelingen die zich in het voorbije jaar op de onderwerpen in haar aandachtsgebied hebben voorgedaan. Inkoop en informatiebeveiliging zijn daarbij in de afgelopen jaren jaarlijks terugkerende onderwerpen, waarbij met name ook wordt gekeken of er voldoende vooruitgang ten opzichte van het voorgaande jaar is geboekt. Ook de focus vanuit de AR binnen deze brede onderwerpen kan in de loop der jaren veranderen.

Beide onderwerpen werden in het Verantwoordingsonderzoek 2015 van OCW nog als aandachtspunten door de AR gekwalificeerd. De door OCW gevolgde aanpak voor deze twee aandachtspunten heeft in 2016 wel degelijk tot resultaten geleid, maar nog onvoldoende in de opvatting van de AR. Bij inkoop is de focus verschoven van het hele departement naar IUC-Noord.

Bij informatiebeveiliging concentreert de onvolkomenheid zich thans op DUO, maar zien we ook op dat terrein een verschuiving van «veiligheidsrisico's voor alle systemen vaststellen» (2011), via «aantoonbaar toepassen BIR» (2013) naar «afwikkelen verbeterplannen en werking in de praktijk» (2016). Zoals gemeld in mijn bestuurlijke reactie heb ik op grond van die ontwikkeling de overtuiging dat de door de AR genoemde onvolkomenheid Informatiebeveiliging DUO in 2017 volledig wordt afgehandeld. De derde onvolkomenheid betreft een specifieke en naar OCW verwacht incidentele ontwikkeling, die met name is ontstaan als gevolg van een aantal systeemconversies in 2016, die hebben doorgewerkt in de jaarafsluiting (zie ook de antwoorden op de vragen 24 en 25).

24

Deelt u de observatie van de Algemene Rekenkamer dat er een gebrek is aan kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel? Kunt u dit toelichten?

In de samenloop van het jaarafsluitingsproces met de (eenmalige) systeemconversies in 2016 is de specifieke kennis en expertise op het raakvlak tussen ICT en boekhouding, kritisch gebleken. Deze kennis is schaars en kan ook maar in beperkte mate via externe inhuur worden opgelost, want vergt naast algemenere ICT-expertise ook specifieke know how van de financiële administratie van OCW. Zoals in de bestuurlijke reactie op het AR-rapport is aangegeven, zal mede op basis van de evaluatie worden gezien of en hoe dat structurelere aandacht verdient, mede in het licht van de voorgenomen aansluiting bij het FDC (zie ook antwoord op vraag 25).

25

Wat gaat u er aan doen om de capaciteit en kennis ten aanzien van het financiële beheer te verbeteren?

Een belangrijke reden voor interdepartementale samenwerking op het financieel-administratieve vlak is juist het verminderen van de kwetsbaarheid van de kennis en capaciteit die hiervoor binnen 1 departement (op een ook nog doelmatige wijze) kan worden georganiseerd, gezien de eisen die daaraan tegenwoordig worden gesteld. OCW heeft er mede daarom voor gekozen zich aan te sluiten bij het Financieel Diensten Centrum van SZW. Overigens zal OCW bij die overgang bewaken dat er voldoende kennis en capaciteit achterblijft om de ministeriele verantwoordelijkheid voor de eigen administratie te kunnen blijven dragen.

26

Wanneer verwacht u dat de informatiebeveiliging bij DUO op orde is? De Informatiebeveiliging bij DUO is in control. Op basis van de aanbevelingen ADR en AR over 2015 zijn gedurende 2016 verbeteringen doorgevoerd met als resultaat dat de ADR over 2016 geen bevindingen constateerde en de «Task Force Informatie Beveiliging», een departementaal toezichtoverleg, begin 2017 kon worden opgeheven. Ook de AR geeft in zijn rapport aan dat er veel verbeteringen aangebracht zijn, maar dat deze verbeteringen zich nu nog verder in de praktijk moeten bestendigen.

27

Kunt u de door de Algemene Rekenkamer gerapporteerde onrechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen toelichten, aangezien dit nu vrij technisch staat omschreven als «aanbestedingsfouten vanwege het niet tijdig vervangen van een afgelopen Rijksbrede raamovereenkomst voor inhuur van externen»? Er zijn rijksbrede afspraken gemaakt over inkoop van producten en diensten via zogenaamde categorieën. De categorieën zijn aan afzonderlijke ministeries toegewezen die daarbij als coördinator rijksbreed optreden. Voor de rijksbrede raamovereenkomst inhuur externen is dat het Ministerie van Economische Zaken (EZ). In 2016 is het EZ niet gelukt deze raamovereenkomst tijdig opnieuw af te sluiten. OCW heeft om dit op te vangen, net als andere departementen, nadere overeenkomsten onder de verlopen raamovereenkomst moeten afsluiten of verlengen, met onrechtmatigheid als gevolg. Verder heeft OCW om het op te vangen daarbij, evenals andere departementen, ook gewerkt met het Dynamisch Aankoopstelsel. Deze inhuur is ook aangemerkt als onrechtmatig bij andere departementen. Inmiddels zijn nieuwe raamovereenkomsten ICT Inhuur afgesloten.

28

Deelt u de observatie dat de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik in 2016 nog steeds bestond bij de verdeelsystematiek van het onderwijsachterstandenbeleid? Zo ja, wat heeft u gedaan om dit zoveel mogelijk uit te sluiten en wat gaat u in de toekomst doen om dit te voorkomen?

Ja, de observatie wordt gedeeld. Bij de invoering van de gewichtenregeling is gekozen voor een verdeelsystematiek op basis van gewichten die zijn gebaseerd op de opleidingsniveaus van de ouders van de basisschoolleerlingen. Dit criterium – dat bestaat sinds de invoering van de gewichtenregeling – is gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO risico) omdat de opleiding van ouders niet altijd goed is vast te stellen. Sinds 2013 worden intensieve controles uitgevoerd bij scholen om het aantal fouten dat gemaakt wordt bij de vaststelling van gewichten te verminderen. Daarnaast krijgen scholen adviezen over hoe zij de administratie van de gewichtenregeling kunnen verbeteren. Sinds 1 januari 2015 is een nieuw (verplicht) ouderformulier ingevoerd waarmee

scholen op een eenvoudigere manier gewichten vast kunnen stellen. Dit draagt bij aan het terugdringen van fouten in de uitvoering van de regeling. Het CBS heeft in opdracht van OCW in 2016 een nieuwe indicator ontwikkeld voor het onderwijsachterstandenbeleid. Die indicator is gebaseerd op centraal beschikbare gegevens waardoor scholen geen opleidingsgegevens meer hoeven te verzamelen bij ouders en geen uitvoerende taak meer hebben bij het vaststellen van gewichten. Het MenO risico zal hierdoor verdwijnen. Een nieuwe regeling, op basis van deze indicator wordt door OCW voorbereid.

29

Bent u voornemens om de nieuwe verdeelsystematiek onderwijsachterstandenbeleid voor te leggen aan de Algemene Rekenkamer? Momenteel werkt OCW aan voorstellen voor een nieuwe bekostiging voor OAB van gemeenten en scholen. Dit gebeurt in overleg met de VNG en PO-Raad en op basis van een nieuwe indicator van het CBS voor onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Deze indicator geeft een goede voorspelling van het risico op achterstanden waarmee de beschikbare middelen effectief verdeeld kunnen worden. Omdat deze CBS-indicator volledig is opgebouwd vanuit objectieve landelijk vastgestelde statistieken, en daarmee scholen in de uitvoering van de regeling geen rol meer hebben is er, bij invoering geen sprake meer van een M&O gevoeligheid en is de kans op fouten geminimaliseerd. Voor betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer bij de ontwikkeling van een nieuwe verdeelsystematiek zie ik nu geen aanleiding.

30

Kan het overzicht van kwantificeringen van onrechtmatigheden bij niet-goedkeurende verklaringen van onderwijsinstellingen alsnog aan de Kamer worden verstuurd met betrekking tot dit verslagjaar, dus vooruitlopend op definitieve opname hiervan in het verslag volgend jaar? Ja, zodra deze gegevens voorhanden zijn, zullen deze aan uw Kamer worden gestuurd.

31

Kunt u, zodra beschikbaar op basis van de aanvraag bij instellingsaccountants door de Inspectie, een overzicht naar de Kamer sturen van de onrechtmatigheden in 2016? Ja.

32

Is er meer (casus)onderzoek nodig naar de werking van passend onderwijs naar aanleiding van de conclusies van de Algemene Rekenkamer?

Nee, er is geen onderzoek nodig naar de werking van passend onderwijs naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek. Voor de monitoring en evaluatie van de invoering van passend onderwijs is een consortium van onderzoeksbureaus samengesteld. Het onderzoeksprogramma van dit consortium loopt van de invoering in augustus 2014 tot het einde van de invoeringsperiode die loopt tot augustus 2020. Onlangs is er een tussenevaluatie uitgevoerd van het onderzoeksprogramma. Op basis hiervan wordt een aantal aanpassingen voorgesteld. In de elfde voortgangsrapportage passend onderwijs die in de tweede helft van juni naar de Tweede Kamer wordt gestuurd staat hierover meer informatie. Overigens is het onderzoek genoemd in het antwoord op vraag 2 een product van dit onderzoeksprogramma.

33

Wat is de verklaring voor dat het aandeel geregistreerde leerlingen met extra ondersteuning in het regulier onderwijs is gedaald na de invoering van passend onderwijs?

Een mogelijke verklaring is dat, anders dan voorheen, de registratie van deze leerlingen geen bekostigingsconsequentie heeft. Het is voor DUO een bekend fenomeen dat registraties in Bron die geen bekostigingsconsequentie hebben minder nauwgezet worden gedaan dan registraties die wel een dergelijke consequentie hebben. Ook de Algemene Rekenkamer noemt dit als mogelijke verklaring. Voorheen was voor het ontvangen van leerlinggebonden financiering (lgf) registratie in Bron voorwaardelijk. Aan de huidige registratie van leerlingen met een opp in Bron zijn geen bekostigingsconsequenties verbonden. Zie verder het antwoord op vraag 16.

34

Hoe verklaart u het verschil tussen het percentage dat door docenten genoemd wordt bij de vraag hoeveel van de leerlingen extra ondersteuning nodig hebben (25%) en het geregistreerde percentage van extra ondersteuningsbehoefte (4,5%)?

Het percentage van 4,5 procent heeft betrekking op het aantal leerlingen in het so, sbo en met een geregistreerd opp in het regulier basisonderwijs. Het betreft dus leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (ondersteuning die niet valt onder de basisondersteuning op reguliere scholen). Dat dit een veel lager percentage is dan het percentage leerlingen waarvan leraren aangeven dat ze extra hulp nodig hebben, is niet zo verrassend. Mogelijk noemen leraren ook leerlingen met een hulp of begeleidingsvraag die onder de basisondersteuning valt, en daardoor niet geregistreerd hoeft te worden (het is immers geen extra ondersteuning). Ook voor de invoering van passend onderwijs gaven leraren namelijk aan dat een flink deel van de leerlingen (20 tot 25 procent) extra hulp of begeleiding nodig had. En ook toen week dat al aanzienlijk af van het aantal leerlingen in het so, sbo en met een ruzak.

35

Welke verschillen zijn er tussen samenwerkingsverbanden tussen het percentage leerlingen dat naar het reguliere of speciaal onderwijs gaat? Hoe kunnen deze verschillen verklaard worden?

Zie onderstaande tabel voor het aantal samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs, per categorie deelnamepercentage (v)so. Hieruit is af te lezen dat in het primair onderwijs, gemiddeld 1,58% van de leerlingen in het samenwerkingsverband in het so zit. In het voortgezet onderwijs is dat 3,42 procent.

Tabel 1. Deelnamepercentage (v)so op basis van voorlopige telling 1 oktober 2016.

Percentage (v)so	Aantal SWV PO	Aantal SWV VO
0 tot 1%	11	0
1 tot 2%	46	4
2 tot 3%	19	16
3 tot 4%	1	34
4 tot 5%	0	17
5% of meer	0	4
Totaal	77	75
landelijk gemiddelde percentage is	1,58%	3,42%

Uit het onderzoek van het Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO 2010) blijkt dat de behoefte aan extra ondersteuning in het land gelijk is verdeeld. Maar ondanks deze gelijke verdeling, kan het ook in 2020 (nadat ook het budget gelijk is verdeeld) nog steeds voorkomen dat er verschillen zijn in het deelnamepercentage van het

(v)so tussen de samenwerkingsverbanden. De redenen hiervoor zijn uiteenlopend: van historisch gegroeid naar het gevolg van bewuste keuzes en gevoerd beleid. Een samenwerkingsverband kan ervoor kiezen om meer leerlingen met extra ondersteuning onder te brengen in het reguliere onderwijs. Dit zegt dus niet zo veel over het verschil in ondersteuningsbehoefte maar wel over de organisatie daarvan.

36

Heeft u zicht op de wijze waarop samenwerkingsverbanden vaststellen of een leerling recht heeft op een toelaatbaarheidsverklaring? Kunt u dat toelichten?

De landelijke indicatiestelling is met de invoering van passend onderwijs bewust losgelaten. De besturen binnen het samenwerkingsverband bepalen gezamenlijk welke leerlingen in aanmerking komen voor een toelaatbaarheidsverklaring. Wel zijn er wettelijk voorschriften vastgelegd, bijvoorbeeld dat bij het besluit over de toelaatbaarheid in ieder geval twee deskundigen betrokken moeten worden. De inspectie heeft zicht op de wijze waarop toelaatbaarheidsverklaringen worden afgegeven. Onderdeel van het toezicht is het toezien op de naleving van wettelijke voorschriften.

37

Is het juist dat, zoals bij de presentatie van het Rekenkamerrapport werd gesteld, een van de doelstellingen van passend onderwijs is geweest om als overheid per leerling te weten of passende ondersteuning geboden wordt, zoals ook de tabel hier suggereert?

Nee, met de invoering van passend onderwijs en de bewuste keuze om de landelijke indicatiesystematiek los te laten was duidelijk dat het zicht op individuele leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het reguliere onderwijs minder zou worden. Samenwerkingsverbanden en scholen zijn gezamenlijk wettelijk verantwoordelijk voor het bieden van een passend aanbod van voorzieningen en ondersteuning aan individuele leerlingen. Het is de taak van de rijksoverheid als verantwoordelijke voor het stelsel om daar op toe te zien. Dat gebeurt door middel van het toezicht op samenwerkingsverbanden en scholen door de inspectie. Overigens geeft de tabel niets meer weer dan een omschrijving van het aantal leerlingen en de bekostiging die de school krijgt per leerling per onderwijssoort.

38

Waarom zijn er geen specifieke richtlijnen voor de jaarverslaglegging in passend onderwijs?

Bij de invoering van passend onderwijs zijn samenwerkingsverbanden, voor wat betreft de verantwoording, hetzelfde behandeld als schoolbesturen. De reden daarvoor is dat er op dat moment geen aanleiding was en er ook geen zicht was op eventuele wensen voor aanvullende informatie. Zoals in het antwoord op vraag 1 aangegeven, is inmiddels een werkgroep ingesteld om de verbetermogelijkheden te bespreken.

39

Bent u van plan om specifieke richtlijnen op te stellen voor de jaarverslaglegging door samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in het kader van passend onderwijs en het transparant maken van de gelden die voor leerlingenondersteuning worden uitgegeven? Zo ja, gaat u dit regelen per schooljaar 2017/2018? Zo nee, waarom niet?

Zoals aangegeven in de reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer gaat OCW met samenwerkingsverbanden, de PO-Raad en VO-raad, de inspectie en DUO om tafel om voorstellen uit te werken voor de geschetste problemen. Aanvullende richtlijnen is daarbij een optie die ook zal worden bekeken. Indien hiervoor wordt gekozen, kunnen die richtlijnen pas op zijn vroegst toegepast worden op het verslagjaar 2018, waarvan de jaarverslagen in 2019 beschikbaar komen.

40

In hoeverre is de aanname dat in 2020 het aantal leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft gelijk is, realistisch?
Zoals beschreven in het antwoord op vraag 35 is de aanname dat de behoefte naar extra ondersteuning in het land gelijk is, gebaseerd op het onderzoek van het ECPO. Die gelijke verdeling in ondersteuningsbehoefte is er nu ook al, voor de bekostiging wordt tot 2020 stapsgewijs toegewerkt naar gelijke verdeling. Samenwerkingsverbanden hebben tot 2020 de tijd om zich voor te bereiden op deze herverdelingsopdracht.

41

Deelt u de observatie dat de wetgever geen eisen heeft gesteld aan de informatie die een samenwerkingsverband moet vragen van hun schoolbesturen?

Zie het antwoord op vraag 1.

42

Bent u van plan om specifieke eisen op te stellen waaraan accountantscontrole op jaarverslagen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs moeten voldoen? Zo ja, gaat u dit regelen per schooljaar 2017/2018? Zo nee, waarom niet?

De jaarverslagssystematiek is ingericht naar kalenderjaar, en niet per schooljaar. Aanvullende eisen kunnen toegepast worden over het verslagjaar 2018. Of er specifieke eisen nodig zijn voor de accountantscontrole zal ook één van de bespreekpunten zijn in de eerder (zie vraag 1) genoemde werkgroep.

43

Is het juist dat er geen specifieke eisen zijn voor accountantscontrole op jaarverslagen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en bent u van plan dit in de toekomst te veranderen?

Op basis van de huidige situatie, waarin geen extra eisen worden gesteld aan samenwerkingsverbanden, is dit juist. De accountant toetst de rechtmatigheid van de bestedingen en of de inhoud van het bestuursverslag overeenkomt met de inhoud van de jaarrekening. Hiervan verschillen samenwerkingsverbanden op dit moment niet van schoolbesturen. Mocht uit de eerdergenoemde werkgroep naar voren komen dat wijzigingen in de regelgeving noodzakelijk zijn dan wordt bekeken hoe deze kunnen worden ingepast.

44

Hoe verhoudt zich het citaat van de Inspectie over het feit dat er geen of nauwelijks wettelijke eisen worden gesteld aan de verslaglegging van samenwerkingsverbanden zich met het onderzoekskader van de Inspectie dat ingaat op het financiële beheer, want of dat beheer goed is, kan toch alleen maar vastgesteld worden als de verslaglegging op orde is?

Met de jaarverslaglegging wordt de rechtmatigheid van de bestedingen geborgd. De inspectie kijkt in de beoordeling van het financiële beheer naar de aspecten rechtmatigheid, continuïteit en doelmatigheid. Het financieel toezicht door de inspectie is dus breder dan alleen een toets of aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

45

Kunt u wel een sluitende verklaring aangeven voor het verschil van € 48 miljoen?

Tijdens een ronde bijeenkomsten over verantwoording met samenwerkingsverbanden bleek dat de wijze waarop samenwerkingsverbanden de doorbetalingen aan schoolbesturen boeken verschilt. Zo boekte een deel van de samenwerkingsverbanden de doorbetalingen als negatieve baten bij 3.1.3.1. (Doorbetalingen rijksbijdrage samenwerkingsverbanden), en

een ander deel als lasten bij 4.4.5. (Overige lasten). De eerdergenoemde werkgroep heeft als doel om tot afspraken over uniforme boeking te komen.

46

Hoe verklaart u het feit dat er samenwerkingsverbanden zijn waar nul euro werd doorbetaald?

Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 45 kan dit te maken hebben met de wijze waarop dit geboekt is in de jaarrekening. Zoals aangegeven bestaat er onduidelijkheid over hoe precies de doorbetaling moet worden geboekt. Dit hoeft dus niet te betekenen dat er in deze samenwerkingsverbanden nul euro aan de schoolbesturen is doorbetaald. Overigens kan het theoretisch mogelijk zijn dat binnen een samenwerkingsverband, inclusief alle deelnemende schoolbesturen, ervoor gekozen wordt om alle middelen centraal in te zetten en de scholen bijvoorbeeld vanuit een expertisecentrum te ondersteunen. In dat geval zou het dus ook bewust beleid kunnen zijn.

47

Hoe kan een raad van toezicht of Inspectie een jaarverslag van een samenwerkingsverband dat nul euro heeft doorbetaald goedkeuren?

Zie het antwoord op vraag 46.

48

Heeft u een verklaring voor de € 48 miljoen die niet is ontvangen door de schoolbesturen primair en voortgezet onderwijs, maar wel door de samenwerkingsverbanden is doorbetaald aan deze schoolbesturen aldus de jaarrekeningen van 2014 en 2015? Zo ja, kunt u uw antwoord toelichten? Zo nee, bent u bereid hier onderzoek naar te doen?

Zie het antwoord op vraag 45.

49

Kunt u verklaren waarom in de jaarrekeningen van zeven samenwerkingsverbanden primair onderwijs en van veertien samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs geen doorbetalingen aan schoolbesturen geboekt staan? Zo ja, kunt u uw antwoord toelichten? Zo nee, bent u bereid hier onderzoek naar te doen?

Zie het antwoord op vraag 46.

50

Heeft u een verklaring voor het verschil van € 48 miljoen tussen het bedrag dat samenwerkingsverbanden in jaarrekeningen 2014 en 2015 opnemen als doorbetaling, en het bedrag dat schoolbesturen opnemen als ontvangen?

Zie het antwoord op vraag 46.

51

Kunt u bevestigen dat de meeste samenwerkingsverbanden meer middelen doorbetalen aan schoolbesturen dan zij onder centrale regie besteden?

Zoals beschreven in de antwoorden op de vragen 45 en 46 is het soms lastig om te achterhalen welk budget doorbetaald is vanuit samenwerkingsverbanden aan schoolbesturen. Zo kunnen bij het onderdeel «Overige lasten» in de exploitatierekening doorbetalingen aan schoolbesturen zitten, maar ook andere overige lasten. Deze vraag kan dus pas worden beantwoord als alle samenwerkingsverbanden juist en op uniforme wijze de doorbetalingen boeken.

52

Kunt u bevestigen dat 23% van de directeuren van samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en 19% van directeuren van samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs geen systeem hebben om op de hoogte gesteld te worden over wat hun schoolbesturen doen met de financiële middelen die ze van het samenwerkingsverband krijgen doorbetaald?

Nee. Hierover zijn landelijk geen andere gegevens beschikbaar dan de uitvraag van de Algemene Rekenkamer, maar het bevestigt mij in mijn beeld dat de transparantie van de geldstromen beter kan en moet. Zie verder mijn antwoord op vraag 1.

53

Kunt u bevestigen dat 51% van de directeuren van samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en 31% van de directeuren van samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs niet zeker weten dat het aan schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt besteed aan leerlingenondersteuning?

Nee. Zie verder mijn antwoord bij vraag 52.

54

Wanneer is het meerjarig casusonderzoek van Eimers, Ledoux en Smeets afgerond en kunt u de Kamer daar van op de hoogte stellen?

Het casusonderzoek loopt door tot 2020. De rapportages die hierover worden uitgebracht worden naar de Tweede Kamer gestuurd met de voortgangsrapportages passend onderwijs.

55

Is het nu wettelijk mogelijk dat een schoolbestuurder tegelijkertijd toezichthouder is van het samenwerkingsverband waar zijn school deel van uit maakt?

Ja. De wet schrijft niet voor dat de toezichthouder onafhankelijk is georganiseerd. Wel is wettelijk voorgeschreven dat binnen het samenwerkingsverband sprake moet zijn van scheiding tussen bestuur en toezicht.

56

In hoeveel samenwerkingsverbanden is de doorzettingsmacht geregeld?

De inspectie bevraagt dit voorjaar de samenwerkingsverbanden op dit punt. In de elfde voortgangsrapportage passend onderwijs, die in juni naar uw Kamer gaat, wordt gerapporteerd over de resultaten.

57

Welke actie(s) gaat u ondernemen om ervoor te zorgen dat het intern toezicht van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs wel onafhankelijk wordt?

Op dit moment wordt niet wettelijk voorgeschreven dat het intern toezicht onafhankelijk moet zijn georganiseerd. Wel moet er binnen het samenwerkingsverband sprake zijn van scheiding tussen bestuur en toezicht. Om de samenwerkingsverbanden hierin te ondersteunen hebben de PO-Raad en de VO-raad een handreiking opgesteld waarin vormen van onafhankelijk intern toezicht zijn beschreven. Zie verder mijn antwoord op vraag 10.

58

Bent u van plan om ervoor te zorgen dat in elk samenwerkingsverband doorzettingsmacht geregeld wordt, omdat er nog te vaak kinderen tussen wal en schip vallen? Zo ja, gaat u dit regelen voor schooljaar 2017/2018?

Zo nee, waarom niet?

Zoals toegezegd in de tiende voortgangsrapportage passend onderwijs (Kamerstuk 31 497, nr. 221) ga ik voorschrijven dat in het op overeenstemming gerichte overleg tussen samenwerkingsverband en gemeente

wordt vastgelegd wie in de positie is om de knoop door te hakken bij plaatsingsproblematiek van thuiszitters. Dit vraagt een wetswijziging, dus invoering met ingang van volgend schooljaar is niet mogelijk. De doorlooptijd van een wetswijziging is minimaal twee jaar.

59

Heeft elk samenwerkingsverband conform de wettelijke verplichting een ondersteuningsplanraad?

Ja, zie het antwoord op vraag 20.

60

Op welke wijze gaat u ervoor zorgen dat de ondersteuningsplanraden beter tegenwicht kunnen bieden tegen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, aangezien ouders en leraren passend onderwijs nog steeds niet goed begrijpen en het enthousiasme voor de ondersteuningsplanraden vermindert?

Uiteraard dient medezeggenschap volledig en volwaardig uitgevoerd te worden binnen scholen en samenwerkingsverbanden. Daarbij hebben zowel het samenwerkingsverband als de ondersteuningsplanraad een rol. Het is aan samenwerkingsverbanden om de ondersteuningsplanraad tijdig te informeren en te betrekken bij besluitvorming. Met de inwerking-treding van de Wet versterking bestuurskracht op 1 januari 2017 is de positie van de ondersteuningsplanraad verder versterkt. Zo kunnen de medezeggenschapsraad en de ondersteuningsplanraad deskundigen raadplegen (en worden de noodzakelijke kosten vergoed door het bevoegd gezag). Verder is geregeld dat er ten minste twee keer per jaar overleg plaatsvindt tussen de ondersteuningsplanraad en de intern toezichthouder van het samenwerkingsverband, en gaan we werken aan uniforme en transparante verantwoording.

Voor meer informatie over passend onderwijs kunnen ouders, leerlingen en personeel terecht bij (de website van) het eigen samenwerkingsverband, op www.passendonderwijs.nl en op de website www.infowms.nl wordt informatie en ondersteuning geboden aan medezeggenschapsorganen.

61

Deelt u de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat de gevraagde opdracht van de motie (Kamerstuk 33 106, nr. 97) niet letterlijk is overgenomen?

De motie verzoekt de regering om meer zicht te creëren op de besteding van het budget voor onderwijsondersteuning en op de extra ondersteuningsbehoefte. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 16 zijn leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in principe in beeld. Voor wat betreft zicht op de besteding van het budget is in de beleidsreactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer aangegeven dat de verantwoording beter kan en beter moet. Om dat te realiseren zijn in die beleidsreactie verschillende acties aangekondigd.

62

Wat vindt u van de stelling dat de informatiewaarde van het zorgvinkje beperkt is en zou het wenselijk zijn dat landelijk geregistreerd wordt hoeveel leerlingen een ondersteuningsbehoefte hebben in plaats van hoeveel leerlingen daadwerkelijk extra ondersteuning krijgen?

Zie het antwoord op de vragen 16 en 61.

63

Waarom heeft het Ministerie van OCW loopbaanonderzoek van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte niet bevorderd?

Eén van de doelen van passend onderwijs is om anders naar kinderen te kijken en ze niet langer te labelen. Door uit te gaan van wat zij nodig

hebben, in plaats van wat zij hebben, is de vergelijking tussen leerlingen met en zonder een extra ondersteuningsbehoefte, voor en na de invoering van passend onderwijs bijzonder lastig. Binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs ligt daarom de focus op onderzoek naar de loopbanen van leerlingen na de invoering van passend onderwijs. Daarvan komt een eerste rapportage in de tweede helft van juni beschikbaar. Het blijft echter ook lastig om de ondersteuningsbehoefte van leerlingen objectief te meten, tot nu toe worden daar de subjectieve oordelen van leraren voor gebruikt. Uit ander onderzoek weten we ook dat leraren onderling verschillend aankijken tegen leerlingen met een ondersteuningsbehoefte (Koopman & Rossen, 2016). Binnen het evaluatieprogramma laten we dan ook verkennen in hoeverre de ondersteuningsbehoefte van leerlingen meer objectief kan worden gemeten en of gebruik gemaakt kan worden van gestandaardiseerde data hiervoor.

64

Bent u bereid om het laten uitvoeren van cohortonderzoeken te bevorderen, aangezien de Algemene Rekenkamer stelt dat het aandeel van de leerlingen met extra ondersteuning in het primair onderwijs 4,5% is, terwijl het aandeel leerlingen dat leerkrachten in het basisonderwijs ervaren als leerling die extra ondersteuning nodig heeft op ongeveer 25% ligt (Cohortonderzoek Cool 5–8 van Driessen, Mulder & Roeleveld, 2012)? Kunt u bevestigen dat er geen cohortonderzoeken van na de invoering van passend onderwijs zijn en er ook niet is voorzien in nieuwe onderzoeken waarin data over leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte wordt verzameld, terwijl Koopman en Rossen (2016) in hun rapport over loopbanen van zorgleerlingen en niet-zorgleerlingen aangeven dat zowel het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) als het Ministerie van OCW zouden moeten bevorderen dat loopbaanonderzoek van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte mogelijk blijft?

Het klopt dat er na de invoering van passend onderwijs geen nieuw COOL-cohortonderzoek is uitgevoerd naar leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Dit was onderdeel van het besluit om het COOL-cohortonderzoek niet meer in de toenmalige vorm voort te zetten, onder andere vanwege de lage respons bij scholen. Inmiddels heeft het cohortonderzoek een nieuwe vorm gekregen via het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (www.nationaalcohortonderzoek.nl), waarbij beter wordt aangesloten bij de data die scholen zelf al verzamelen over hun leerlingen. Voor het volgen van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte is binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs een variant gekozen waarin bij twee cohorten gekeken wordt naar de verschillen in leerprestaties en welbevinden van leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte. Deze uitkomsten worden vervolgens ook gerelateerd aan factoren op schoolniveau en leraarniveau, om te bezien of eventuele verschillen tussen deze groepen leerlingen verklaard kunnen worden. De eerste rapportage wordt in de tweede helft van juni naar de Tweede Kamer gestuurd.

65

Welke actie(s) gaat u ondernemen om ervoor te zorgen dat de leerlingenondersteuning in elk samenwerkingsverband goed is geregeld, zodat alle leerlingen met ondersteuningsbehoefte daadwerkelijk passend onderwijs kunnen krijgen?

De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, waaronder de kwaliteit van de geboden ondersteuning. Ook houdt de inspectie toezicht op de samenwerkingsverbanden. Scholen en samenwerkingsverbanden waar de kwaliteit niet op orde is, worden daarop aangesproken.

66

Heeft het lerarentekort in het primair onderwijs te maken met de problemen die ervaren worden door passend onderwijs? Kunt u uw antwoord toelichten?

We hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat passend onderwijs een rol speelt bij het lerarentekort. Het geraamde lerarentekort wordt vooral veroorzaakt doordat op korte termijn veel leraren met pensioen gaan. Daartegenover staan te weinig pabo-afgestudeerden om de aankomende tekorten tegen te gaan. Er ligt daarom een forse opgave om de instroom in de lerarenopleidingen te verhogen en om meer doelgroepen te interesseren voor het lerarenberoep. Om te kijken wat de motieven en ervaren barrières zijn om voor een lerarenopleiding te kiezen, is in samenwerking met sociale partners een onderzoek uitgezet onder studiekeizers. Dit wordt voor de zomer afgerond en maakt deel uit van het plan van aanpak lerarentekort waarover u op 24 februari 2017 bent geïnformeerd (Kamerstuk 27 923, nr. 245). Samen met sociale partners wordt vervolgens gekeken wat gerichte maatregelen zouden kunnen zijn om de instroom te verbeteren. In het najaar wordt u op de hoogte gesteld van de voortgang.

67

Hoe verklaart u de verschillen tussen de samenwerkingsverbanden in figuur 5.6?

In figuur 5.6 worden verschillen tussen samenwerkingsverbanden weergegeven als gevolg van verevening zware ondersteuning, leerlingendaling en het aandeel leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Deze verschillen zijn deels te verklaren door autonome effecten als gevolg van demografie (leerlingendaling), en deels door bewust beleid: namelijk de gelijke verdeling van de middelen voor zware ondersteuning en de middelen voor lichte ondersteuning in het primair onderwijs (sbo). Deze laatste twee zijn gebaseerd op de aanname dat de behoefte naar extra ondersteuning gelijk is verdeeld in het land (gebaseerd op onderzoek van de ECPO), en dat daarom de bekostiging ook gelijk is verdeeld. In de praktijk is echter zichtbaar dat niet iedere regio hetzelfde deelnamepercentage (v)so en sbo heeft. De redenen daarvoor zijn historisch van aard. Zie ook het antwoord op vraag 35.

68

Welke actie(s) gaat u ondernemen om samenwerkingsverbanden die te maken hebben met een stapeling van financiële druk te ontzien, aangezien het risico ontstaat dat schoolbesturen het belang van hun eigen instelling voor het gezamenlijk belang van het samenwerkingsverband laten gaan? Het ministerie is zich bewust van de stapeling van effecten waarmee sommige samenwerkingsverbanden door de combinatie van leerlingendaling en negatieve verevening te maken hebben. Die ontwikkelingen worden gevolgd en indien daartoe aanleiding is kunnen maatregelen worden getroffen. Overigens heeft de inspectie geconstateerd in de laatste Financiële Staat van het Onderwijs dat de financiële positie van zowel schoolbesturen als samenwerkingsverbanden in het algemeen goed is. Daarnaast neemt een eventuele toekomstige samenloop niet weg dat van samenwerkingsverbanden en besturen wordt verwacht dat zij hun wettelijke taken uitvoeren en kunnen inspelen op toekomstige en bekende ontwikkelingen. De inspectie ziet daar op toe.

69

Gaat u de resultaten in 5.7 verder onderzoeken?

De invoering van passend onderwijs ging gepaard met twee gedachtes. Ten eerste dat de behoefte aan zware ondersteuning gelijk is verdeeld (en dat daarom de middelen ook gelijk moeten worden verdeeld, zie het onderzoek van de ECPO). Samenwerkingsverbanden krijgen op termijn

dan ook allemaal relatief even veel geld voor de extra ondersteuning van leerlingen. Het is niet onlogisch dat in samenwerkingsverbanden die eerder een bovengemiddeld aantal leerlingen in het (v)so hadden, meer leerlingen naar het regulier onderwijs gaan. Ten tweede moesten de kosten voor extra ondersteuning beheersbaar worden, en dat kan het beste door degene die de extra ondersteuning bepaalt ook daar voor laten te betalen. Op die manier kan scherp gekeken worden of en welke extra ondersteuning het beste voor het kind is, en voor hoeveel geld. Dit geeft bovendien ook een prikkel tot meer inclusief onderwijs: als er meer leerlingen in het reguliere onderwijs blijven, is er meer geld om daar ondersteuning te bieden.

De resultaten uit figuur 5.7 zijn dan ook geen verrassing. Desalniettemin loopt de ontwikkeling van de leerlingaantallen mee in het evaluatieonderzoek van het NRO.

70

Bent u bereid te onderzoeken waarom het aandeel leerlingen in het regulier onderwijs sneller stijgt in samenwerkingsverbanden met sterke negatieve verevening dan bij samenwerkingsverbanden met sterk positieve verevening of die in de tussengroep en hierbij ook specifiek te kijken naar de problemen met het verkrijgen van bekostigingscategorie 3 voor leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen? Zo ja, wanneer kunt u de resultaten hiervan met de Kamer delen? Zo nee, waarom niet? Zie het antwoord op vraag 69.

71

Welke concrete acties zijn er in de tiende voortgangsrapportage passend onderwijs¹ nieuw voorgesteld die niet in eerdere rapportages stonden? Op pagina 12 en 13 van de tiende voortgangsrapportage passend onderwijs wordt beschreven welke acties in gang zijn gezet om te stimuleren dat de jaarverslaggeving verbetert. Al de genoemde acties zijn niet eerder voorgesteld in een voortgangsrapportage passend onderwijs.

72

Welke acties in de tiende voortgangsrapportage passend onderwijs bedoelt u specifiek als het gaat over het verbeteren van de transparantie en verantwoording over de inzet van middelen en behaalde resultaten? Zie het antwoord op vraag 71.

73

Kunt u aangeven in welke van de voorgaande vijf verslagjaren de Informatiebeveiliging DUO een bevinding of gerapporteerde onvolkomenheid van de Algemene Rekenkamer was, dan wel in uw eigen verslag was aangemerkt als risico in de bedrijfsvoering?

De afgelopen vijf jaren zijn er bij DUO bevindingen of onvolkomenheden geconstateerd betreffende informatiebeveiliging. Dat varieerde van onvoldoende ingericht tactisch securitymanagement tot onvoldoende aantoonbare awareness. In 2016 heeft de AR geconstateerd dat DUO op de goede weg is, maar dat de uitvoering en afwikkeling in de praktijk van de verbeterplannen in 2016 nog doorloopt in 2017.

74

Kunt u aangeven wat de aard van onvolkomenheden was en is en of dit mogelijke data beveiligingsrisico's voor wat betreft persoonlijke data ten gevolge had of momenteel nog heeft?

De aard van de onvolkomenheden varieerde van onvoldoende ingericht tactisch securitymanagement tot onvoldoende aantoonbare awareness verbetering. Het betrof bevindingen op ondersteunend, tactisch niveau. Er

¹ Kamerstuk 31 497, nr. 221, d.d. 6-12-2016

zijn geen aanwijzingen dat op operationeel (ICT-)beveiligingsniveau risico's zijn of worden gelopen met persoonlijke data. Er zijn en worden regelmatig hacktesten, kwetsbaarheidsscans uitgevoerd en patchmanagement is ingericht.

75

Heeft de werkgroep, die ingesteld is na de tiende voortgangsrapportage², al concrete resultaten geboekt?

Nee, de werkgroep is ingesteld na een aantal bijeenkomsten met samenwerkingsverbanden in het voorjaar van 2017 (die aangekondigd was in de tiende voortgangsrapportage).

76

Is het doel van de werkgroep, ingesteld na de tiende voortgangsrapportage, het opstellen of vernieuwen van richtlijnen voor verantwoording door samenwerkingsverbanden?

Het doel van de werkgroep is inzicht te krijgen in verbetermogelijkheden voor de verantwoording. Als die verbetering mogelijk is door richtlijnen, dan zullen die worden besproken. Zie verder het antwoord op vragen 1, 22 en 39.

77

Wanneer kan de Kamer de resultaten van de werkgroep ontvangen? Voor het einde van dit jaar.

78

Welke verbeteringen in transparantie van passend onderwijs geld en effecten zegt u toe ter beschikking van de Kamer in 2017? En welke met ingang van 2018?

In 2017 komen alleen de jaarverslagen over 2016 beschikbaar. De acties aangekondigd in de beleidsreactie zullen voor die verslagen nog geen effect hebben gehad omdat die al zijn afgerond. Hopelijk is een deel van de effecten wel al een jaar later zichtbaar.

79

Deelt u de stellingname van de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onvoldoende urgentie toont om tot transparantie te komen?

Nee. Het ministerie is zich bewust van de problematiek. Er is echter geen eenvoudige oplossing voorhanden die direct tot verbetering zal leiden. Anders was die al toegepast. Alleen extra richtlijnen voorschrijven en daarmee denken dat veel meer zicht zal komen op de besteding van middelen heeft het risico vooral schijnzekerheden te geven. Daarom is het zaak om weloverwogen en in gesprek met veldpartijen tot een oplossing te komen. Dat gesprek wordt gevoerd binnen de aangekondigde werkgroep. De verwachting is dat uit die werkgroep concrete oplossingsrichtingen komen waarmee gebouwd kan worden aan de gewenste transparantie.

80

Waarom is het dashboard passend onderwijs alleen raadpleegbaar door samenwerkingsverbanden en schoolbesturen?

Het dashboard passend onderwijs is in de eerste instantie opgezet als sturings- en verantwoordingsinstrument voor besturen van samenwerkingsverbanden. Het is daarmee vergelijkbaar met het instrument «ManagementVensters» van de PO-Raad en VO-raad (www.vensters.nl). Omdat een aantal indicatoren privacy-gevoelige informatie over leerlingen bevat, is deze alleen toegankelijk voor direct betrokkenen van

² Ibidem

samenwerkingsverbanden. Wanneer het dashboard is uitontwikkeld, naar verwachting aan het einde van dit jaar, zal worden gekeken welke informatie onderdeel kan worden van een openbare website, die toegankelijk is voor andere belanghebbenden, zoals ouders, leerlingen en gemeenten.

81

Bent u van plan om de verbetering van de transparantie over de besteding van financiële middelen voor passend onderwijs en wat daarmee bereikt wordt, met meer urgentie ter hand te nemen dan u op dit moment doet?

Zo ja, wat gaat u concreet doen ter verbetering naast de acties die u al aangekondigd heeft en in gang zijn gezet maar kennelijk nog niet voldoende resultaten opleveren? Zo nee, waarom niet?

Het ministerie erkent de conclusie van het rapport dat de transparantie over de besteding van de middelen voor extra ondersteuning beter kan en beter moet. Daarom is al een aantal acties ingezet. Mochten er meer acties nodig blijken dan worden ook die ingezet. Constructieve suggesties of aanbevelingen zijn daarbij welkom, ook naast de aanbevelingen uit het rapport. Ik herken echter niet de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat het ministerie geen urgentie voelt. Zie ook het antwoord op vraag 79.

82

Kunt u bevestigen dat alleen samenwerkingsverbanden en schoolbesturen het dashboard passend onderwijs kunnen raadplegen? Zo ja, hoe gaat u ervoor zorgen dat ook ouders, leerlingen en gemeenten het dashboard kunnen raadplegen?

Zie het antwoord op vraag 80.

83

Kunt u reageren op het duidelijke signaal van de Algemene Rekenkamer in haar nawoord, dat in de reactie van de Minister de urgentie ontbreekt die bij dit onderwerp van transparantie van besteding van financiële middelen hoort?

Zie het antwoord op vraag 79 en 81.

84

Kunt u reageren op de door de Algemene Rekenkamer genoemde «»kansen om inzicht te verbeteren»» uit de lumpsumbrief van 2016 en aangeven wat daarmee is gedaan?

Zie het antwoord op vraag 17.

85

Kunt u aangeven waarom een voornemen tot openbaarmaking van jaarverslagen in 2014 pas leidt tot een verplichting «in de loop van 2018»? In goed overleg met de onderwijskoepels is destijds afgesproken dat zij bij de eerstvolgende wijziging van hun codes goed bestuur de actieve openbaarmaking van de jaarstukken zouden regelen. Hier is destijds voor gekozen omdat de openbaarmaking een eerste eigen verantwoordelijkheid is van de instellingen. Twee jaar na dato blijkt uit een inventarisatie door de PO-raad en de VO-raad naar de naleving van de afspraken in de Branche codes Goed bestuur op het punt van openbaarmaking van jaarverslagen dat – ondanks de aansporingen daartoe bij lange na nog steeds niet alle scholen in die sectoren hun jaarverslag op de eigen website openbaar maken. Dat betekent dat een en ander in formele wet- en regelgeving zal worden geregeld. Daartoe moeten de sectorwetten worden aangepast. Daar staat een doorlooptijd van circa twee jaar voor.

86

Kunt u aangeven hoe het nu toegezegde dashboard voor samenwerkingsverbanden en schoolbesturen ook de transparantie gaat geven op stelselniveau?

De onderliggende databestanden voor het dashboard worden door het ministerie gebruikt om op stelselniveau te rapporteren over de (verschillen tussen) samenwerkingsverbanden. In de elfde voortgangsrapportage, die in de tweede helft van juni wordt verstuurd, treft u dergelijke gegevens aan, evenals op onderwijsincijfers.nl. Een deel van deze databestanden is, op voldoende geaggregeerd niveau, ook beschikbaar op duo.nl/open_onderwijsdata. Op termijn zal een openbare versie van het dashboard worden ontwikkeld.

87

Kunt u aangeven hoe het nu toegezegde dashboard voor samenwerkingsverbanden en schoolbesturen ook de transparantie gaat geven aan externe belanghebbenden zoals ouders, leerlingen en gemeenten? Zie het antwoord op vraag 80.