

Vergaderjaar 2016–2017

34 725 VIII

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

Nr. 8

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 8 juni 2017

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

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 8 juni 2017. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Vraag 1 Hoe verhoudt de opmerking van de ARK dat de wetgever geen eisen stelt aan de wijze van verantwoording zich tot artikel 17c van de WPO?

Artikel 17c van de WPO bepaalt in algemene zin hoe het intern toezicht op onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs moet zijn ingericht. In onze publicatie merken wij op dat wet- en regelgeving weinig specifieke eisen stelt aan onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden over de resultaten van passend onderwijs. De Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO), die eisen stelt aan de verantwoording over onderwijs in den brede, is onverkort van toepassing, maar deze is niet toegespitst op passend onderwijs. Met andere woorden: in wet- en regelgeving wordt niet duidelijk over welke onderwerpen aangaande passend onderwijs, de verantwoording informatie zou moeten bevatten. Ook merken wij op dat de RJO bedoeld is voor onderwijsinstellingen, en dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs daarmee niet in alle opzichten gelijk te stellen zijn. Ook daardoor is de RJO niet één op één goed toepasbaar op de werkzaamheden en bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden.

Vraag 2 Waar worden de verwachtingen op gebaseerd dat er bij passend onderwijs sprake is van gebrekkig inzicht in welke kinderen extra ondersteuning nodig hebben, er geen sprake is van een onafhankelijk bestuur en er een stapeling van financiële belasting of achteruitgang is? Waaruit blijkt verder dat de middelen niet worden ingezet voor extra zorg en waaruit blijkt dat aantoonbaar groepen leerlingen worden achtergesteld?

Het antwoord is te vinden in § 1.5.3 en § 1.5.2.

In § 5.1.3 van ons Rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van OCW beschrijven we de vraag van de Tweede Kamer om inzicht in de daadwerkelijke ondersteuning van leerlingen in het regulier onderwijs, die geresulteerd heeft in de verplichte registratie van ontwikkelingsperspectieven die voor leerlingen zijn opgesteld (het «zorgvinkje»). In die paragraaf beschrijven we ook welke gebreken er aan die registratie kleven, waardoor ze beperkt inzicht geeft in de ondersteuning die leerlingen krijgen.

In § 5.1.2 van ons Rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van OCW stellen wij dat de interne checks and balances binnen samenwerkingsverbanden passend onderwijs «zwak ontwikkeld» zijn en beschrijven we waarom we tot dat oordeel komen. We citeren daarin onder meer de Inspectie van het Onderwijs, die in haar Onderwijsverslag 2014–2015 het intern toezicht bij de meeste samenwerkingsverbanden passend onderwijs «niet werkelijk onafhankelijk» noemde.

De feitelijke onderbouwing van de stapeling van financiële druk bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs is te vinden in figuur 5.6 in ons Rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van OCW.

Tot slot:

- in ons Rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van OCW stellen wij niet dat de middelen niet zouden worden ingezet voor extra zorg, maar dat niet duidelijk is waar de middelen voor worden ingezet. Mochten de financiële middelen worden ingezet voor extra ondersteuning, zoals de bedoeling van passend onderwijs was, dan blijkt dat in elk geval niet – voor heel Nederland, voor alle samenwerkingsverbanden – uit de financiële verantwoordingsstukken of uit landelijke benchmarks;

- ook stellen wij niet dat «aantoonbaar groepen leerlingen worden achtergesteld». Wel beschrijven we op pagina 44 van ons Rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van OCW dat de leerlingenondersteuning nog niet overal goed loopt.

Vraag 3 Welke onderwerpen, naast passend onderwijs, komen wat u betreft nog meer in aanmerking voor het verkrijgen van inzicht in wat er met de onderwijsinvesteringen is gebeurd?

De lumpsumbekostiging maakt het zonder aanvullende verantwoordingsvereisten met betrekking tot de jaarverslagen van onderwijsinstellingen lastig om te kunnen volgen wat het onderwijsgeld oplevert. Het is aan het parlement, bij de besluitvorming over onderwijsinvesteringen, te bepalen of u behoefte heeft aan meer inzicht dan de reguliere verantwoordings-systematiek oplevert.

De vraag hoe er meer inzicht te verkrijgen is in wat wordt bereikt met onderwijsinvesteringen, is in uw Kamer al jaren aan de orde. Al sinds de invoering van de lumpsum. In oktober 2015 verzocht de Tweede Kamer de Minister van OCW om «meerdere alternatieven voor of naast de lumpsum te ontwikkelen waarbij publieke middelen, in het bijzonder middelen die een specifiek doel beogen, heldere doelstellingen krijgen en de voortgang inzichtelijk wordt» omdat van de extra middelen die beschikbaar zijn gesteld voor onder andere het taal- en rekenonderwijs, jonge docenten en de professionalisering van docenten, niet duidelijk is of ze daadwerkelijk aan die doelstellingen zijn besteed en tot welke resultaten dat heeft geleid (motie Duisenberg c.s., Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 27).

In reactie op deze motie stuurden de bewindspersonen van OCW de Tweede Kamer in mei 2016 een brief waarin zij voor- en nadelen van lumpsumbekostiging en van alternatieven daarvoor beschreven (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 143). Zij willen vasthouden aan lumpsumbekostiging van het onderwijs, maar noemen de volgende manieren om meer inzicht te bieden dan wel verkrijgen in de prestaties van het onderwijs: door de horizontale verantwoording te versterken; bestaande informatie beter te benutten; en/of door doelen en bijbehorende verantwoordingsplichten vooraf beter vast te leggen.

Wij hebben in recente jaren verschillende keren aandacht besteed aan de vraag wat bekend is over de resultaten van onderwijsinvesteringen die een specifiek doel hadden. Onder meer in onze *Onderwijsmonitor – ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld* (Kamerstukken 31 293 en 31 289 en 31 524, nr. 260) (juni 2015), waarin wij op verzoek van de Tweede Kamer een *dashboard* hebben ontwikkeld dat inzicht biedt in de mate waarin doelen «op koers liggen». Andere publicaties waarin we op de resultaten van onderwijsinvesteringen zijn ingegaan zijn: *Rijk in uitvoering – factsheet onderwijs* (Kamerstuk 31 865, nr. 94) (april 2017), *Professionalisering leraren* (mei 2015, in Rapport bij het Jaarverslag 2014 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)) (Kamerstuk 34 200 VIII, nr. 2), *Bekostiging voortgezet onderwijs* (Kamerstuk 31 289, nr. 193) (juni 2014) en *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* (Kamerstuk 31 497, nr. 106) (juli 2013).

We wijzen u er tot slot op dat de Minister van OCW in het wetgevingsoverleg over de begroting 2017 heeft toegezegd binnen de middelen van de intensivering van € 200 miljoen in het kader van politieke prioriteiten, een geschikte testcase te zoeken om de sturingsinformatie te verbeteren. In haar brief van 6 december 2016 aan u heeft de Minister u gemeld daar

de extra middelen voor gelijke kansen (actieplan «Gelijke kansen in het onderwijs») voor te hebben gekozen.

Vraag 4 Heeft u ook het passend onderwijs in het mbo meegenomen in uw onderzoek? Zo ja, wat zijn uw bevindingen? Zo nee, waarom niet?

Nee. Wij hebben passend onderwijs in het mbo niet onderzocht omdat het anders is ingericht dan passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. Zo zijn er in het mbo geen samenwerkingsverbanden die een belangrijke uitvoerende rol hebben, maar organiseert elke mbo-instelling passend onderwijs zelf.

Vraag 5 Heeft u ook bevindingen rond de effectiviteit van het Regionaal investeringsfonds mbo?

Nee. Zie ons antwoord op vraag 4.

Vraag 6 Wordt met kwaliteitszorg indicator KA2 van het onderzoekskader 2017 van de onderwijsinspectie voldoende gewaarborgd dat het intern toezicht onafhankelijk moet zijn, zoals volgens de ARK nu niet het geval is? Kunt u hierbij een toelichting geven?

Bedoelde indicator in het onderzoekskader leidt ertoe, dat de Inspectie van het Onderwijs er in haar toezicht mede op let of het intern toezicht in samenwerkingsverbanden passend onderwijs onafhankelijk is. De indicator kan op zichzelf niet garanderen dat het intern toezicht ook inderdaad onafhankelijk is. Toepassing van het onderzoekskader door de Inspectie kan ertoe leiden dat de Inspectie tot het oordeel komt – zoals ze in het Onderwijsverslag 2014–2015 ook deed – dat het intern toezicht in de meeste samenwerkingsverbanden op dat moment niet onafhankelijk was. In het meest recente Onderwijsverslag, van april 2017, schreef de Inspectie dat de onafhankelijkheid van de intern toezichthouders «niet in alle samenwerkingsverbanden voldoende gegarandeerd» is. Intern toezicht en kwaliteitszorg heeft aandacht nodig, aldus de Inspectie (Onderwijsverslag 2015–2016, pagina 52 (Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 130)).

Vraag 7 Welke indicaties worden bedoeld met de zin «Bovendien zijn er indicaties dat de wel beschikbare informatie van onvoldoende kwaliteit is»?

We hebben daar de volgende indicaties voor:

- de registratie van ontwikkelingsperspectieven (zorgvinkjes) is niet betrouwbaar,
- het verschil tussen de rijksgelden die samenwerkingsverbanden passend onderwijs in primair en voortgezet onderwijs in 2014 en 2015 zeggen te hebben ontvangen (volgens hun jaarrekeningen) en de bekostiging die het Ministerie van OCW hun heeft verstrekt voor diezelfde jaren,
- de Inspectie van het Onderwijs toonde zich in haar meest recente Onderwijsverslagen (Staat van het Onderwijs 2014–2015 (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 140) en 2015–2016) kritisch over hoe samenwerkingsverbanden zich verantwoorden over de besteding van middelen voor leerlingenondersteuning en over de bruikbaarheid van de financiële kengetallen in hun jaarverslagen 2015 (zie pagina's 29 en 30 van ons Rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van OCW),
- ons casusonderzoek geeft ons aanleiding, de vraag te stellen hoe hard de percentages doorbetalingen (van samenwerkingsverbanden aan hun schoolbesturen) werkelijk zijn.

Vraag 8 Waarom is de beschikbare informatie uit de verantwoordingsstukken van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en schoolbesturen over de besteding van gelden van onvoldoende kwaliteit?

In ons antwoord op vraag 7 beschrijven we de kanttekeningen die te plaatsen zijn bij de kwaliteit van de informatie in de verantwoordingsstukken van de samenwerkingsverbanden. Waaróm de informatie in de verantwoordingsstukken van onvoldoende kwaliteit is, is een moeilijker te beantwoorden vraag. Een mogelijke verklaring is, dat aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en aan schoolbesturen weinig specifieke verantwoordingseisen worden gesteld. Zoals we in ons antwoord op vraag 1 al schreven: samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn niet in alle opzichten gelijk te stellen met onderwijsinstellingen, en de RJO is daardoor niet één op één goed toepasbaar op hun werkzaamheden. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs betalen bijvoorbeeld vaak een deel van hun financiële middelen door aan schoolbesturen, die dan zelf bepalen waaraan zij het uitgeven.

We wijzen er nog op dat we aan de directeuren van samenwerkingsverbanden schriftelijk hebben gevraagd te reageren op de stelling dat zij «er zeker van zijn dat het aan schoolbesturen toegekende geld daadwerkelijk wordt besteed aan leerlingenondersteuning». In het primair onderwijs zei 49% dit zeker te weten, en in het voortgezet onderwijs 69% (zie pagina's 34–36 van ons Rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van OCW). Samenwerkingsverbanden passend onderwijs weten dus ook zelf niet altijd zeker waar hun schoolbesturen de financiële middelen aan uitgeven.

Vraag 9 Waarom wordt het zorgvinkje niet goed geregistreerd?

Op basis van ons onderzoek kunnen we hier geen uitsluitsel over geven, daar zou nader onderzoek voor nodig zijn. In ons rapport noemen we op pagina 42 wel een mogelijke verklaring: «Ontwikkelingsperspectieven worden mogelijk niet altijd geregistreerd omdat er geen financiële reden of andere prikkel is om ontwikkelingsperspectieven te registreren.»

Vraag 10 Klopt het dat het zorgvinkje, anders dan in het verleden, geen financiële consequentie meer heeft?

Het zorgvinkje heeft – anders dan het rugzakje vroeger – geen consequenties voor de bekostiging van samenwerkingsverbanden door het Rijk. Binnen een samenwerkingsverband kan een ontwikkelingsperspectief (dan wel de registratie daarvan: het «zorgvinkje») overigens wel financiële consequenties hebben. Sommige samenwerkingsverbanden stellen als voorwaarde voor extra ondersteuning (financieel dan wel in de vorm van voorzieningen) dat er ontwikkelingsperspectieven zijn opgesteld.

Vraag 11 Hoe verklaart de ARK het gebrek aan kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel?

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar verklaringen voor het gebrek aan kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel.

Vraag 12 Welke zaken worden precies verstaan worden onder de «informatiebeveiliging» van de DUO?

Centraal staan, als het gaat om «informatiebeveiliging» bij de Rijksdienst, de afspraken over een basisniveau van beveiliging voor de organisatorische en technische informatiehuishouding op departementaal en

interdepartementaal niveau. Voor de Rijksdienst zijn die afspraken vastgelegd in de «Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst» (BIR).

Wij hebben onder andere onderzocht of sprake is van:

- vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid;
- bevorderen van beveiligingsbewustzijn;
- vaststellen van strategisch-kritische systemen;
- werkende plan-do-check-act-cyclus;
- incidentmanagement;
- autorisatiebeheer.

Zie verder ons Rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van OCW, pagina 19.

Vraag 13 Hoe kan het dat de informatiebeveiliging in 2015 niet goed was, in 2016 geen onvolkomenheid was en in 2017 weer wel een onvolkomenheid was, terwijl de ARK wel stelt dat er «intussen veel is verbeterd»?

Over 2014 was de informatiebeveiliging bij DUO een onvolkomenheid. Op grond van de door DUO in 2015 genomen verbetermaatregelen concludeerden wij dat jaar dat niet langer sprake was van een onvolkomenheid, maar dat DUO wel nog in 2016 aandacht diende te geven aan het verder oplossen van de belangrijkste risico's. In ons onderzoek over 2016 stelden we echter vast dat DUO weliswaar aantoonbaar verbeteringen heeft gerealiseerd, maar dat dat nog onvoldoende was voor het in de praktijk echt oplossen van de gesignaleerde problemen. Zeker met de toenemende afhankelijkheid van ICT en de toename van cyberrisico's in het achterhoofd, oordelen wij dat het voortduren van achterstand in het op orde krijgen van de informatiebeveiliging steeds zwaarder weegt, en dat wij daarom bij DUO over 2016 moesten concluderen dat sprake is van een onvolkomenheid.

Vraag 14 Wat is er wel of niet verbeterd aan de informatiebeveiliging bij DUO?

In ons Rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van OCW lichten we op pagina 19 toe op welke punten de informatiebeveiliging bij DUO is verbeterd. We lichten ook de punten toe die nog verdere verbetering behoeven: het incidentmanagement en het autorisatiebeheer.

Vraag 15 Wat wordt precies bedoeld met de zin «Het betreft dan voornamelijk aanbestedingsfouten vanwege het niet tijdig vervangen van een afgelopen Rijksbrede raamovereenkomst voor inhuur van externen»?

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 95 Apparaatsuitgaven is overschreden. Het betreft een fout van € 15,2 miljoen in de rechtmatigheid van de verplichtingen, waarvan € 8,6 miljoen betrekking heeft op fouten in de inkopen. Het grootste deel van de fouten wordt veroorzaakt door het direct gunnen van opdrachten onder een raamovereenkomst voor inhuur van personeel (niet zijnde ICT-personeel). De Aanbestedingswet 2012 schrijft voor dat bij gebruik van een raamovereenkomst met meerdere partijen, nadere gunning plaats moet vinden aan de hand van concurrentiestelling tussen alle partijen. Dit is niet gebeurd. Directe gunningen op deze raamovereenkomst zijn onrechtmatig en bedragen € 7,2 miljoen.

Vraag 16 Welke beleidsmatige fout van 6,6 miljoen euro is niet gemeld aan de Kamer?

Deze beleidsmatige fout gaat over ICT-kosten die verband houden met de overgang van het Ministerie van OCW naar nieuwe ICT-werkplekken.

Vraag 17 Had de verdeelsystematiek van het onderwijsachterstandenbudget praktisch en juridisch gezien gewijzigd kunnen worden voor het eind van 2016 zodat deze in 2017 of 2018 inwerking konden treden?

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van data voor mogelijke inwerkingtreding van de nieuwe verdeelsystematiek.

Vraag 18 Waarom is de huidige gewichtenregeling gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik?

Een deel van het onderwijsachterstandenbudget wordt over scholen met veel achterstandsleerlingen verdeeld via de gewichtenregeling. Het leerlingengewicht, op basis waarvan het budget wordt verdeeld, is gebaseerd op de verklaring door de ouder(s) zelf over hun opleidingsniveau.

Vraag 19 Kan nader worden toegelicht wat bedoeld wordt met «De fouten worden voor € 8,6 miljoen veroorzaakt door onjuiste aanbesteding van inkoop-opdrachten. De resterende fout van € 6,6 miljoen wordt veroorzaakt door een beleidsmatige mutatie in de slotwet die niet gemeld is aan de Staten-Generaal» en waar deze bedragen naartoe zijn gegaan?

Zie onze antwoorden op de vragen 15 en 16.

Vraag 20 Is er een rode draad of algemene conclusie als verklaring voor het ontstaan van drie onvolkomenheden?

Nee, wij hebben geen algemene verklaring voor de drie onvolkomenheden.

Vraag 21 Hoe presteert de IUC-Noord zich ten opzichte van de negentien andere inkoopuitvoeringscentra?

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij geen vergelijkend onderzoek gedaan naar het prestatieniveau van alle inkoopuitvoeringscentra. Bij twee IUC's hebben wij over het jaar 2016 een onvolkomenheid geconstateerd: bij IUC-Noord en bij de Haagse Inkoop Samenwerking (UBRIHIS; zie ons Rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van Wonen en Rijksdienst).

Vraag 22 Wordt door DUO de informatiebeveiliging als urgent ervaren?

Uit de verbeterplannen die DUO heeft opgesteld kan dat worden afgeleid.

Vraag 23 Waarom is er gekozen voor een casusonderzoek bij slechts één samenwerkingsverband?

Ons casusonderzoek bij een samenwerkingsverband passend onderwijs diende als een praktijkvoorbeeld bij de vele cijfermatige, landelijke gegevens die we in dit onderzoek óók hebben verzameld. De inzichten die we opdeden door analyse van de landelijke gegevens, konden we in dit samenwerkingsverband aan de praktijk toetsen. Het casusonderzoek stelde ons in staat die gegevens beter te begrijpen en te kunnen duiden, doordat wij met veel mensen hebben kunnen spreken die vanuit heel verschillende verantwoordelijkheden binnen dat samenwerkingsverband, werken aan passend onderwijs. We hebben het casusonderzoek niet

gebruikt als meer dan het was: één situatie waarin we konden zien hoe passend onderwijs in de praktijk georganiseerd is.

Vraag 24 Acht de ARK diepgaander (casus)onderzoek nodig naar de werking van het passend onderwijs?

Diepgaand (casus-)onderzoek naar de werking van passend onderwijs is waardevol. We wijzen erop dat in het kader van het NRO-onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs er gedurende vijf jaar, casusonderzoek wordt gedaan naar vijf cases in het primair onderwijs, vijf in het voortgezet onderwijs en vijf in het mbo. De eerste rapportage is in 2016 verschenen (Eimers, Ledoux & Smeets: Passend onderwijs in de praktijk – Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, Nijmegen: KBA Nijmegen).

Ook wijzen wij erop dat we in ons rapport pleiten voor nader onderzoek – al dan niet in de vorm casusonderzoek – naar het risico dat financiële prikkels bij de besluitvorming over extra ondersteuning aan leerlingen, mogelijk soms zwaarder wegen dan het belang van die leerlingen (zie ook het antwoord op vraag 47).

Vraag 25 Hoe is de keuze voor het samenwerkingsverband dat als casus is onderzocht, bepaald?

We hebben gezocht naar een casus die als goed voorbeeld zou kunnen dienen op het specifieke punt van interne en externe verantwoording over de inzet van financiële middelen en de resultaten die men daarmee bereikt. Onze aanname was dat men daar al verder zou zijn in het nadenken over en vormgeven van een goede interne en externe verantwoording over passend onderwijs dan bij samenwerkingsverbanden die zich op dit punt (nog) niet positief onderscheiden

We hebben het Ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs, de PO-Raad en de VO-raad gevraagd ons te wijzen op samenwerkingsverbanden die als goed voorbeeld zouden kunnen dienen. Vervolgens hebben wij zelf een keuze gemaakt. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs die als goed voorbeeld zouden kunnen dienen maar die al in andere (min of meer grootschalige) onderzoeken betrokken zijn, hebben we van de lijst geschrapt.

Vraag 26 Hoeveel directeuren van samenwerkingsverbanden zijn bevraagd in het onderzoek?

Wij hebben alle directeuren van samenwerkingsverbanden schriftelijk gevraagd naar hun interne monitoring en verantwoording (zie figuur 5.5 in ons Rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van OCW voor de antwoorden). Deze vraag konden we laten meelopen in de Monitor Samenwerkingsverbanden 2016 (Van Aarsen, Weijers, Walraven & Bomhof; nog te publiceren. Utrecht: Oberon.) De monitor is voorgelegd aan alle samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs namen 65 van de 77 samenwerkingsverbanden eraan deel en in het voortgezet onderwijs 58 van de 75 samenwerkingsverbanden. Daarmee lag de respons in totaal op 81%.

Uiteraard hebben we daarnaast ook uitvoerig gesproken met de directeur van het samenwerkingsverband passend onderwijs dat als casus fungeerde in ons onderzoek.

Vraag 27 Is het samenwerkingsverband waar casusonderzoek heeft plaatsgevonden representatief voor alle samenwerkingsverbanden? Zo ja, waar baseert u dat op?

Nee (zie het antwoord op vraag 23).

Vraag 28 Klopt het dat bij de presentatie van het rapport door de ARK werd aangegeven dat niet per leerling helder is of ondersteuning wordt geboden waar behoefte aan is? Is het volgens de ARK de doelstelling geweest van passend onderwijs dit landelijk per leerling inzichtelijk te maken en zo ja, waar staat dat?

Wij controleren of beleid werkt zoals beleid is bedoeld en baseren ons daarbij op de wet.

In ons onderzoek schrijven we op pagina 40 het volgende: «Er is beperkt zicht op hoeveel kinderen welke ondersteuning nodig hebben in het regulier onderwijs. Ook is onduidelijk in hoeverre leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte die ondersteuning ook daadwerkelijk krijgen.»

De de memorie van toelichting bij de wet voor het registreren van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het basisregister onderwijs¹ stelt het volgende: «Het is vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van belang om inzicht te krijgen in welke leerlingen in het stelsel passend onderwijs extra ondersteuning krijgen. Dit inzicht is nodig voor toezicht, monitoring en evaluatie van de Wet passend onderwijs. Voor toezicht op de kwaliteit van passend onderwijs is het van essentieel belang om te weten hoeveel leerlingen extra ondersteuning nodig hebben.» en «De inspectie toetst de kwaliteit van passend onderwijs. Voor deze taak is het van essentieel belang om te weten hoeveel leerlingen extra ondersteuning nodig hebben om toe te zien of leerlingen de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.»

Vraag 29 Betreft het percentage leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft ook de leerlingen die extra uitdaging nodig hebben om het maximale uit zichzelf te halen?

Passend onderwijs heeft onder meer betrekking op ondersteuning van hoogbegaafde leerlingen. Of en hoe samenwerkingsverbanden hun eventuele ondersteuning aan deze leerlingen hebben geregistreerd, is ons niet bekend. Wij verwijzen daarvoor naar de kanttekeningen die we in ons rapport hebben geplaatst bij de registratie van extra ondersteuning: het zorgvinkje.

Vraag 30 Kunnen de bedragen in figuur 5.2 ook apart worden uitgewerkt naar primair onderwijs en voortgezet onderwijs?

Dat is mogelijk, maar het zou dan wel nodig zijn de bedragen feitelijk te laten checken door het Ministerie van OCW.

Vraag 31 Welke verschillen zijn er tussen samenwerkingsverbanden tussen het percentage leerlingen dat naar het reguliere- of speciaal onderwijs gaat? Hoe kunnen deze verschillen verklaard worden?

¹ OCW (2014). Memorie van toelichting bij Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het registreren van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het basisregister onderwijs. Kamerstuk 33 971, nr. 3.

Naast de resultaten van het verantwoordingsonderzoek voor passend onderwijs stellen we data over leerlingenaantallen en bekostiging beschikbaar. In het databestand samenwerkingsverbanden op onze website zijn per samenwerkingsverband primair of voortgezet onderwijs de aantallen leerlingen in het reguliere onderwijs en de aantallen leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs terug te vinden. Voor elk samenwerkingsverband is te berekenen welk percentage leerlingen welke soort onderwijs volgt. In samenwerkingsverband PO2402 bijvoorbeeld gingen 161 leerlingen in schooljaar 2015–2016 naar het speciaal onderwijs; dat is 2,3% van alle 6.849 leerlingen in dat samenwerkingsverband.

De verschillen per samenwerkingsverband in het aandeel speciaal onderwijs die bestonden vóór de invoering van passend onderwijs zijn onder andere veroorzaakt door regionale verschillen in de indicering van de zware ondersteuning.

Vraag 32 Deelt de ARK de aanname dat in grote lijnen het aandeel leerlingen dat behoefte heeft aan extra ondersteuning gelijk verdeeld is over het land? Kunt u een toelichting geven?

Wij hebben deze aanname niet onderzocht.

Vraag 33 Hoe groot is de verschuiving geweest van de verevening van financiële middelen voor zware ondersteuning?

De totale verevening berekenen wij op bijna 100 miljoen euro (op basis van cijfers over schooljaar 2015–2016). Met dit bedrag worden de samenwerkingsverbanden met negatieve verevening in de periode 2015–2020 in totaal geleidelijk gekort, terwijl een ongeveer even groot bedrag geleidelijk wordt toegevoegd aan de middelen van de samenwerkingsverbanden met een positieve verevening. De vereveningsbedragen voor 2015–2016 zijn per samenwerkingsverband opgenomen in het databestand samenwerkingsverbanden op onze website.

Vraag 34 Kan de ARK voorbeelden geven waarom en op welke wijze de specifieke eisen voor accountantscontrole op jaarverslagen van samenwerkingsverbanden eruit moeten zien?

In ons onderzoek constateren wij dat aan de verantwoording door samenwerkingsverbanden passend onderwijs en schoolbesturen weinig specifieke eisen worden gesteld over passend onderwijs. Zolang zulke eisen er niet zijn, zijn er weinig aanknopingspunten waarop de instellingsaccountant zou kunnen controleren. Dat is volgens ons iets dat eerst zou moeten veranderen, vóór er eventueel nadere specifieke eisen komen aan de accountantscontrole.

Gegeven de eisen die nu worden gesteld aan de verantwoordingen, kan van de instellingsaccountant wel meer aandacht worden gevraagd voor de verantwoording door samenwerkingsverbanden in hun jaarverslag aan het ministerie over:

- de middelen die ze hebben doorbetaald aan schoolbesturen, ook al zijn het de schoolbesturen die de middelen uitgeven en
- de financiële middelen voor plaatsing van leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Vraag 35 Waarom heeft de ARK niet verder onderzoek gedaan naar de jaarrekeningen van samenwerkingsverbanden waar nul euro werd doorbetaald aan scholen?

In ons onderzoek hebben wij gebruikgemaakt van de jaarrekeninggegevens zoals deze worden aangeleverd aan DUO. Bij 21 samenwerkingsverbanden passend onderwijs staat in de bestanden van DUO niets vermeld bij «doorbetalingen aan schoolbesturen». Dat kán betekenen dat in de betreffende jaren «nul euro» is doorbetaald, maar het kan ook betekenen dat dit gegeven in de jaarrekening ontbrak. Wij hebben in ons onderzoek prioriteit gegeven aan de macroanalyse op basis van de DUO-gegevens, en hebben ervoor gekozen niet nader te onderzoeken of bij deze 21 samenwerkingsverbanden passend onderwijs inderdaad nul euro wordt doorbetaald of toch een ander bedrag.

Vraag 36 Zijn er conclusies te verbinden aan de kwaliteit van samenwerkingsverbanden als zij meer of minder kiezen voor doorbetaling of centrale regie?

Wij hebben dit punt niet onderzocht.

Vraag 37 Heeft de ARK meer voorbeelden dan een «contract» als het aankomt op afspraken met betrekking tot doorbetaling?

De RJO stelt dat er sprake is van een doorbetaling als er «sprake is van een generieke afspraak, zonder vastgestelde of harde tegenprestatie (zoals bijvoorbeeld een contract)». Daar kwam onze verwijzing naar een «contract» vandaan. Verder kan men denken aan afspraken over de inzet van experts, zorgadviesteams of ondersteuningsarrangementen die ingezet worden onder bepaalde afgesproken voorwaarden. Zodra hierover afspraken bestaan tussen samenwerkingsverband en schoolbesturen, is er sprake van een «tegenprestatie» in de zin van de RJO.

Vraag 38 Hoe verantwoorden directeuren van samenwerkingsverbanden zich als ze bij de schriftelijke vragen aangeven geen systeem te hebben voor wat ze doorbetalen aan schoolbesturen?

Dat is ons niet bekend: wij hebben dit punt niet nader onderzocht.

Vraag 39 Is de vragenlijst bij figuur 5.5 ook voorgelegd aan de toezichthouders?

Nee.

Vraag 40 Hoeveel directeuren hebben minimaal drie indicatoren aangegeven bij de vragenlijst van figuur 5.5?

52 directeuren (van de 72 die hier indicatoren hebben genoemd) hebben drie of meer indicatoren aangegeven. Overigens zijn meer indicatoren geen garantie voor een kwalitatief beter systeem.

Vraag 41 Waarom heeft de ARK niet opgeschreven dat de onderwijsinspectie ook bekijkt of een samenwerkingsverband een integrale en professionele kwaliteitscultuur heeft waaronder ook verstaan wordt onafhankelijk toezicht?

In ons rapport hebben we er voor gekozen het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs op hoofdlijnen te beschrijven, enkele punten te noemen waarop de Inspectie toetst en verder te verwijzen naar het onderzoekskader waarin alle indicatoren staan. (Zie ook het antwoord op vraag 6.)

Vraag 42 Waarom zijn het vaak de schoolbestuurders die zitting nemen in de toezichthoudende organen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs?

De Staatssecretaris benoemde dit in zijn kamerbrief bij de *Tiende voortgangsrapportage passend onderwijs* (Kamerstuk 31 497, nr. 221) (december 2016). Hij beschreef daarin dat er wel de wens is om het toezicht onafhankelijker te maken, maar dat schoolbesturen nu nog graag betrokken zijn bij alle beslissingen die in het samenwerkingsverband genomen moeten worden (inhoudelijke, organisatorische en financiële kwesties).

Vraag 43 Heeft elk samenwerkingsverband conform de wettelijke verplichting een ondersteuningsplanraad?

Dit hebben wij niet onderzocht.

Vraag 44 Wat is het verschil in aantallen leerlingen tussen het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en het aantal leerlingen dat extra ondersteuning krijgt?

Op deze vraag kunnen we geen antwoord geven: hierover is geen betrouwbare informatie beschikbaar.

Vraag 45 Verklaart de ARK het feit dat in het primair onderwijs het ontwikkelingsperspectief minder gebruikt wordt dan het rugzakje doordat er geen financiële prikkel is gekoppeld aan het zorgvinkje?

Dat er minder zorgvinkjes zijn geregistreerd, wil niet zeggen dat er in de praktijk ook minder ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen zijn opgesteld. Om hier goed zicht op te krijgen is nader onderzoek nodig. Zie verder het antwoord op vraag 10.

Vraag 46 Heeft het lerarentekort in het primair onderwijs te maken met de problemen die ervaren worden door passend onderwijs? Kunt u uw antwoord toelichten?

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid van voldoende leraren in het primair onderwijs en eventuele gevolgen voor passend onderwijs.

Vraag 47 Is er sprake van een financiële afweging bij samenwerkingsverbanden met een sterke negatieve verevening om leerlingen die wel een extra ondersteuningsbehoefte hebben eerder naar het regulier onderwijs te verwijzen?

In ons rapport beschrijven wij het risico dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs, in een financieel moeilijke positie verkeren die ertoe kán leiden dat ze keuzes maken die in strijd zijn met de doelstellingen van passend onderwijs. En dat, als zij dit zouden doen, het onopgemerkt blijft omdat zij zich niet specifiek hoeven verantwoorden aan het Ministerie van OCW over waar zij hun financiële middelen voor passend onderwijs aan besteden en wat zij daarmee bereiken.

Wij hebben niet onderzocht of datgene waar wij in ons rapport voor waarschuwen, in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. In ons onderzoek zien wij wel dat het aandeel leerlingen in het regulier onderwijs bij samenwerkingsverbanden met een sterk negatieve verevening sneller stijgt dan bij samenwerkingsverbanden met een sterk positieve verevening of met weinig (positieve of negatieve) verevening. Dat hoeft niet per se alarmerend te zijn, maar volgens ons zou wel nader moeten onderzocht of aan leerlingen in die samenwerkingsverbanden wel de benodigde ondersteuning wordt geboden.

Vraag 48 Welke conclusies heeft de ARK getrokken uit de middelen van samenwerkingsverbanden die nu niet ingezet worden, maar op de bank staan?

Geen. Wij halen de Inspectie van het Onderwijs aan die in haar Financiële staat van het onderwijs 2015 rapporteert over buffers van samenwerkingsverbanden, maar hebben er geen eigen onderzoek naar gedaan.