

Vergaderjaar 2015–2016

34 475 VIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap 2015**

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 7 juni 2016

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport van 18 mei 2016 inzake Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschap (VIII) (Kamerstuk 34 475 VIII, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 6 juni 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

Vraag 1

Wat is volgens de Algemene Rekenkamer de stand van zaken voor wat betreft de verdere invoering van de onderwijsmonitor?

De onderwijsmonitor bevat een dashboard van output- en outcome indicatoren aangevuld met een wegwijzer naar actuele beleidsinformatie over het onderwijsproces. Hij staat op de website «trends in beeld» (<http://www.trendsinbeeldocw.nl/>). De Minister en de Staatssecretaris van OCW hebben in de Kamerbrief «Onderwijsmonitor» van 25 oktober 2015 (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 14) aangegeven dat zij gebruik hebben gemaakt van het advies van de Algemene Rekenkamer in het door hen op 4 juni jl. gepresenteerde rapport «Onderwijsmonitor (Kamerstuk 31 293, nr. 260). Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld»:

«De wegwijzer leidt u naar belangrijke beleids- en verantwoordingsinformatie over wat er in de diverse sectoren gebeurt om de kwaliteit van onderwijs verder te verbeteren. Zo hopen wij u een beter overzicht te geven van de ontwikkelingen in het brede onderwijsstelsel en op die manier de transparantie te bevorderen. Het advies van de Algemene Rekenkamer hebben we daarmee deels overgenomen. In plaats van ons te beperken tot een selectie van indicatoren die niet altijd relevant bleek voor alle sectoren, geven we u met deze verwijfsfunctie een breder beeld van de stand van de inspanningen van alle partijen.»

De verwijzingen zijn in de uiteindelijke versie van het dashboard minder concreet dan in de oorspronkelijke monitor van de Algemene Rekenkamer. Dat maakt het voor Kamerleden toch weer iets tijdrovender om bij de juiste informatie te komen. Verder is de uiteindelijk door OCW gepubliceerde onderwijsmonitor visueel aantrekkelijk en gebruiksvriendelijk.

Vraag 2

Welke risico's worden er specifiek niet beoordeeld door de accountants en kan er een uitspraak worden gedaan over de significantie van die risico's?

In de continuïteitsparagraaf die volgens de Regeling Jaarverslaglegging Onderwijs (RJO) moet worden opgesteld dient er door het schoolbestuur te worden gerapporteerd over risico's in de bedrijfsvoering (risico-beheersings- en controle systemen) en risico's voor de continuïteit van het voortbestaan van het schoolbestuur. De accountant beoordeelt of beide risico's worden behandeld in het bestuursverslag en of deze niet strijdig zijn met de uitkomsten van zijn/haar controlebevindingen op de jaarrekening. Ook de aanvaardbaarheid van de inschattingen van de schoolbesturen t.a.v. de beoordeling van de continuïteit moet de accountant beoordelen. De jaarrekening van een school wordt immers in principe opgesteld vanuit de «continuïteitsveronderstelling» – tenzij dat anders is aangegeven. In dat verband zal de accountant bij zijn risicoanalyse o.a. de risico's van mogelijke discontinuïteit moeten betrekken en ook gedurende zijn controle aandacht moeten blijven geven aan evt. wijzigingen in de continuïteitsperspectieven. De Raad van Toezicht verleent decharge aan het schoolbestuur. Het schoolbestuur legt door middel van het bestuursverslag verantwoording af aan de omgeving (horizontale verantwoording). Het schoolbestuur is hier de eerstverantwoordelijke partij, maar de accountant moet wel alert zijn op signalen vanuit de informatie die hij in het kader van zijn controle verzamelt. De werking van risicobeheersings- en controle systemen betreft de accountant bij de getrouwe weergave van de financiële gegevens van de jaarrekening. Voor een inhoudelijke toets op de risico's van de continuïteit ontbeert de accountant in de praktijk de kennis. In de praktijk betekent dit dat de accountant de risico's over de continuïteit van de school niet goed kan

beoordelen op inhoudelijke juistheid. Het gaat dan immers over een veelheid aan potentiële risico's zoals leerling-prognoses uit de omgeving tot onderwijskundige risico's. De significantie van het ontbreken van die inhoudelijke toets verschilt per gecontroleerd schoolbestuur.

Vraag 3

Wat zou een betere opdracht zijn voor de accountant als het gaat om de controle van het bestuursverslag?

De feitelijke controle opdracht in de zin van het onderwijsaccountantsprotocol is duidelijk. De accountant controleert of het schoolbestuur de in het protocol genoemde onderwerpen behandelt en controleert of de inhoud van het bestuursverslag, waaronder de risico beschrijving, niet conflicteert met de jaarrekening en de controlebevindingen van de accountant bij de jaarrekening. Wij wijzen op een duidelijke en consistente communicatie over de opdracht van de accountant, zodat de verwachtingen over de rol van de accountant gelijk zijn aan zijn of haar feitelijke rol.

Vraag 4

Op welke wijze zou het toezicht van de Onderwijsinspectie en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) beter op elkaar kunnen worden afgestemd?

De AFM en de Inspectie van het Onderwijs houden, zij het met een andere insteek, toezicht op de kwaliteit van accountantscontroles. De inspectie houdt toezicht op de accountantscontrole in het onderwijsveld. De inspectie richt zich daarom bij de controle vooral op de naleving van de eisen uit het onderwijsaccountantsprotocol en doet dit door het reviewen van controledossiers. De AFM is verantwoordelijk voor het toezicht op de eisen die in de Wet toezicht accountantsorganisaties worden gesteld aan accountantskantoren. De AFM richt zich daarom op de kwaliteitssystemen van de accountantsorganisaties. In ons rapport benadrukken wij de potentiële complementariteit tussen het toezicht van de AFM en de Inspectie van het Onderwijs, als besloten wordt de definitie van wettelijke controle volgens de Wta uit te breiden met de onderwijssectoren. De beide toezichthouders voeren immers het toezicht uit bij dezelfde accountantsorganisaties. Afstemming van het toezicht is van belang om enerzijds extra controledruk te vermijden en anderzijds de kwaliteit van het toezicht te versterken door elkaar te informeren over (de resultaten van) het toezicht. Hierbij valt te denken aan informatie over het kwaliteitssysteem binnen de onder toezicht staande accountantskantoren. Ook kunnen de externe toezichthouders van elkaar leren door kennis te delen over het toezicht en hun toezichtsaanpak. Overigens het overgrote deel van de accountantskantoren dat onder toezicht staat van de Inspectie van het Onderwijs staat ook onder toezicht van de AFM.

Vraag 5

Op welk niveau zouden de open data het beste beschikbaar kunnen zijn?

Voor het onderwijs wordt uitgegaan van horizontale verantwoording. Dat wil zeggen dat schoolbesturen de dialoog aangaan met stakeholders (zoals ouders, leraren, leerlingen, gemeente, bedrijven) over de inzet van middelen en de daarmee gerealiseerde prestaties. Het schoolbestuur is namelijk het bevoegd gezag dat het bestuursverslag en de jaarrekening opstelt (zie ook het antwoord op vraag 2). Vanuit het perspectief van autonoom bestuur is dus het open maken van data op het niveau van het schoolbestuur het meest logische.

Voor de ouders, leraren, leerlingen is echter het niveau van de individuele school veel relevanter: Hoe presteert deze specifieke individuele school? Gaat mijn kind daar aarden? Voor dit niveau zou het zoveel mogelijk open

maken van beschikbare data ook kunnen leiden tot nieuwe informatiesystemen die de ouders, leraren en leerlingen faciliteren bij zaken zoals schoolkeuze of inzicht in de beschikbare middelen en de (onderwijs)prestaties van de school.

Het voordeel van open data op het niveau van de individuele school is dat deze data weer geaggregeerd kunnen worden naar het hogere niveau van het schoolbestuur en ook naar het niveau van een onderwijssector.

Daarmee wordt het in principe mogelijk om op elk niveau informatie te genereren.

Vraag 6

Had het onder toezicht vallen van de AFM een verschil gemaakt bij de financiële problemen in het onderwijs de laatste jaren, zoals bijvoorbeeld bij Amarantis of ROC Leiden?

De financiële problemen die bij onderwijsinstellingen de afgelopen jaren zijn ontstaan hebben verschillende oorzaken en zijn nooit helemaal uit te sluiten. Of het bij deze specifieke gevallen verschil had gemaakt is achteraf niet meer vast te stellen. Om de kans dat deze problemen zich ook in de toekomst voordoen te verkleinen zijn de afgelopen jaren maatregelen genomen om de governance bij onderwijsinstellingen te verbeteren. De extra impuls voor de kwaliteit van de accountantscontrole past ons inziens daar goed bij. Deze extra impuls moet vooral gezien worden als investering in aanvullende waarborgen voor de kwaliteit en toegevoegde waarde van de controles bij onderwijsinstellingen. Uiteindelijk beogen wij, met als uitgangspunt «publiek middelen, publieke controle», een duurzaam herstel van kwaliteit van en vertrouwen in de accountantscontrole bij de publieke sector te bewerkstelligen.

Vraag 7

Wat zijn de voor en nadelen van het niet uitsplitsen van data naar onderwijs instelling of onderwijsniveau?

Het voordeel van open data op het niveau van de individuele school is dat deze data met de nodige herberekening/weging geaggregeerd kunnen worden naar het niveau van het schoolbestuur en ook naar het niveau van een onderwijssector. Daarmee kan op elk niveau verantwoording afgelegd worden.

Het nadeel van uitsplitsen van financiële data naar individuele scholen is dat dit niet altijd het niveau is waarop de keuzes worden gemaakt over de verdeling van de middelen. Ook al zal er bij veel schoolbesturen inzicht bestaan in de besteding van de middelen op het niveau van de individuele scholen die onder dat bestuur vallen, het is onzeker of deze inzichten als open data goed vergelijkbare informatie opleveren. De uniformering van de financiële verantwoording op het hogere niveau van het schoolbestuur is een proces dat nu nog gaande is: schoolbesturen, OCW en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) hebben hiervoor de invoering van XBRL¹ sinds vorig jaar ter hand genomen.

Op het niveau van de individuele school wordt inzicht gegeven in de prestaties (bijvoorbeeld de centrale eindtoetsscores). Het zou een voordeel zijn als op dit niveau ook financiële verantwoordingsdata (voor zover beschikbaar) open zouden zijn, omdat daardoor ons inziens informatie betekenisvoller kan worden. Er kan dan immers een relatie worden gelegd tussen ingezette middelen en geleverde prestaties.

¹ XBRL, eXtensible Business Reporting Language is een internationale open standaard om financiële gegevens uit te wisselen via het internet, DUO gebruikt XBRL om het verantwoordingsproces te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verlagen.

Vraag 8

Welke stappen moeten er concreet worden gezet naar open data op schoolniveau en naar een meerjarig inzicht?

Het Ministerie van OCW en met name de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), maken relatief veel data open, maar kunnen potentieel nog meer data open maken. Sinds ons verantwoordingsonderzoek zijn er al nieuwe datasets geopend, dus de noodzaak wordt ook door het Ministerie van OCW en DUO gezien. Voor de ontsluiting van de datasets van DUO, en dan met name voor het hergebruik en de doorontwikkeling voor informatiesystemen, is het verzorgen van een interface (die koppelen van data vergemakkelijkt) zoals een «application programming interface (API)» een functionele volgende stap.

De data die de Inspectie van het Onderwijs in het kader van het kwaliteits-toezicht van scholen verzamelt zoals opbrengsten en kwaliteitsindicatoren, zijn nu nog niet als open data beschikbaar. Voor deze data heeft de Staatssecretaris aangekondigd dat deze in 2016 gepubliceerd moeten zijn (met als uitgangspunt: «openbaar tenzij»)². In onze optiek is openbaar maken goed, maar het aanbieden als open data beter.

Verder is in de in 2014 afgesloten sectorakkoorden primair onderwijs en voortgezet onderwijs afgesproken dat de VO-raad en de PO-Raad zorg dragen voor volledig gevulde, relevante en betrouwbare Vensters³ in 2017. Voor het project Vensters wordt onder andere de website scholenopdekaart.nl opgebouwd. De Staatssecretaris geeft in zijn al eerder genoemde brief aan dat alle scholen in 2017 daaraan mee zullen doen. In dezelfde brief staat dat de Staatssecretaris met de VO-Raad gaat afspreken dat alle data in scholenopdekaart.nl in open data format beschikbaar zijn. Voor het primair onderwijs is deze afspraak volgens de Staatssecretaris al gemaakt. Voor hergebruik in informatiesystemen zou deze informatie ook zo veel mogelijk als open data beschikbaar gemaakt moeten worden.

Vraag 9

Is er al een datum bekend van de «accountability check» door de Algemene Rekenkamer waar Kamerleden bij aanwezig mogen zijn?

De accountability hack is op 9 september 2016. In de aanloop daarnaar toe hopen we ook nog graag met (leden van) uw Kamer te kunnen afstemmen en overleggen over het nader preciseren van relevante verantwoordingsvragen die mogelijk aan de hand van data kunnen worden beantwoord.

² Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag, 26 oktober 2015, Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 273

³ Vensters VO is in 2010 door de VO-raad ontwikkeld om de verantwoording over de onderwijsresultaten aan ouders en andere belanghebbenden te stimuleren en scholen te helpen de onderwijskwaliteit te verbeteren. Vensters PO is een project waarbij cijfermatige informatie over scholen voor primair onderwijs verzameld wordt in één systeem. Het gaat dan bijvoorbeeld om gegevens op het gebied van onderwijsopbrengsten, leerlingenpopulatie, financiën en personeel.