



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport
— Doorlichting subsidiestromen
Onderwijscoöperatie
definitief

Colofon

Titel	Doorlichting subsidiestromen Onderwijscoöperatie
Uitgebracht aan	mw. Mr. A. Oppers, DGPV van het ministerie van OCW
Datum	2 november 2018
Kenmerk	2018-0000186686

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 Aanleiding opdracht—4

- 1.1 Aanleiding—4
- 1.2 Context—4
- 1.3 Leeswijzer—5

Centrale hoofdboodschap—6

2 De huidige financiële subsidiestromen—7

- 2.1 Toegekende subsidies zijn nog niet volledig besteed—7
- 2.2 Subsidieafwikkeling is afhankelijk van nader inzicht in kosten van de OC—7

3 Opties voor afbouw subsidie aan de Onderwijscoöperatie—8

- 3.1 Vorder te veel betaalde subsidies terug en saldeer met de uitgaven—8
- 3.2 Wijzig de beschikking van nog niet vastgestelde subsidies—8
- 3.3 Draag de gesubsidieerde activiteiten van de OC over aan een andere partij—8
- 3.4 Maak gebruik van begrotingsoverboeking in 2018—9
- 3.5 Bepaal de omvang en reikwijdte van de frictiekosten—9

4 Leerpunten om sturing van gesubsidieerde instellingen te verbeteren—11

- 4.1 Sturing vanuit het subsidiekader—11
- 4.2 Laat verantwoording projectsubsidie via jaarrekening lopen—11
- 4.3 Huidige taakverdeling tussen OCW en DUS-I kan behouden blijven—11
- 4.4 Leg aanvullende informatiebehoefte vast in subsidiebeschikking—11
- 4.5 Interne en externe governance—12
- 4.6 Toezicht door OCW op financieel beheer bij de OC moeizaam—12
- 4.7 Verbeter inrichting financieel toezicht bij OCW—13

5 Verantwoording onderzoek—15

- 5.1 Gehanteerde Standaard—15
- 5.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen—15
- 5.3 Object van onderzoek, afbakening en definities—15
- 5.4 Methode en referentiekader—16
- 5.5 Verspreiding rapport—16

6 Ondertekening—17

1 Aanleiding opdracht

1.1 Aanleiding

De Onderwijscoöperatie (OC) ontvangt een instellingssubsidie en verschillende projectsubsidies voor activiteiten die direct en indirect verband houden met de implementatie van de Wet beroep leraar en lerarenregister.

Op 26 maart 2018 heeft het bestuur van de OC OCW geïnformeerd over zijn besluit de activiteiten inzake de implementatie van de Wet beroep leraar te beëindigen. De OC speelde, als vertegenwoordiger van de beroepsgroep leraren, een belangrijke rol in de implementatie van de wet. De OC heeft nu aangegeven deze rol niet langer te kunnen vervullen. Dit betekent dat de desbetreffende activiteiten bij andere implementatiepartners moeten worden ondergebracht. Daarnaast heeft OCW het OC-bestuur bij brief laten weten dat het besluit om de activiteiten rond de implementatie van de Wet beroep leraar te beëindigen, gevolgen heeft voor de OC-organisatie. De OC heeft als reactie daar weer op besloten de organisatie helemaal op te heffen. De Onderwijscoöperatie zal ophouden te bestaan en de subsidierelatie tussen OC en OCW zal per 1 januari 2019 worden beëindigd.

Alle projecten en activiteiten van de OC dienen zo snel mogelijk beëindigd te worden. Tegelijk is het belangrijk dat de opgebouwde kennis en expertise rond de wet en het register kunnen worden behouden. Dat vergt een zorgvuldig transitieproces. OCW heeft de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om de financiële situatie van de OC in kaart te brengen en mogelijke scenario's te bezien voor de afwikkeling en eventuele overdracht van de huidige subsidiestromen, onder andere voor de lopende projectsubsidies en voor de instellingssubsidie 2018 en verder.

Daarbij is het voor OCW relevant dat de subsidiebudgetten die nu voor de OC zijn begroot, maar nog niet zijn besteed, beschikbaar blijven voor de implementatie van de wet, aangezien de wet is aangenomen en de implementatie hoe dan ook moet plaatsvinden; ofwel door OCW zelf, ofwel door een andere organisatie. Ook zijn er andere publiekrechtelijke taken die nog door de OC worden uitgevoerd, zoals het LerarenOntwikkelfonds (LOF), die voortgezet moeten worden. OCW heeft het CAOP bereid gevonden deze taken over te nemen.

1.2 Context

De Onderwijscoöperatie is in 2011 opgericht als opvolger van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL). In de Onderwijscoöperatie werken de beroepsverenigingen AOb, CNV Onderwijs, Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv) en Platform VVVO samen. 'Van leraren, voor leraren en door leraren' is het motto van de Onderwijscoöperatie.

De Onderwijscoöperatie kent een algemene ledenvergadering. Deze bestaat uit leden van de onderwijsorganisaties die samen de Onderwijscoöperatie vormen. Het bestuur bestaat uit vier leden, gevormd uit de AOb, CNV Onderwijs, FvOv en het Platform VVVO. Statutair gezien is er nog een vijfde lid, een onafhankelijke voorzitter, deze functie is echter sinds halverwege 2017 vacant.

Sinds 2012 bestaat er een Lerarenregister, waarin inmiddels 70.000 leraren zich vrijwillig hebben geregistreerd. Met de implementatie van de Wet beroep leraar (2017) is het de bedoeling om het lerarenregister verplicht te stellen. Dit betekent dat het bestaande vrijwillige register zal worden opgevolgd door een nieuw register,

inclusief een beheerorganisatie en nieuwe registratie-eisen en -procedures. De OC was door de minister aangewezen om dit te realiseren namens de beroepsgroep.

OCW wil inzicht in de omvang van de verschillende financiële subsidiestromen tussen departement en OC (inclusief de status, de uitputting en de prognose), advies over de omvorming van deze subsidiestromen met het oog op het nieuwe lerarenregister en advies over de bijbehorende 'governance' (verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en opdrachtgever- en opdrachtnemerschap).

Inzichten uit het ADR-onderzoek kunnen OCW helpen om zorgvuldig te handelen bij keuzes ten aanzien van de manier waarop taken rond implementatie van de wet en het lerarenregister worden belegd en gesubsidieerd, nu de OC zal ophouden te bestaan.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt de huidige financiële subsidiestromen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag hoe de subsidie aan de Onderwijscoöperatie kan worden afgebouwd.

Hoofdstuk 4 bevat leerpunten voor OCW om in de toekomst de sturing van gesubsidieerde niet-onderwijsinstellingen te verbeteren.

Hoofdstuk 5 ten slotte bevat de beschrijving van de opzet en verantwoording van het onderzoek.

Centrale hoofdboodschap

Het doel van het onderzoek is om handelingsopties in beeld brengen die OCW kan meenemen in de besluitvorming over de afwikkeling van de huidige subsidierelatie met de Onderwijscoöperatie (OC).

Wij hebben voor het onderzoek de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

1. Inventariseer de huidige financiële subsidiestromen:
2. Hoe kan de subsidie aan OC worden afgebouwd:
3. Zijn er leerpunten voor OCW om in de toekomst de sturing te verbeteren.

De handelingsopties die we in dit rapport meegeven aan de opdrachtgever zijn – in het kort – als volgt:

Uit onze inventarisatie blijkt dat de door OCW aan de OC toegekende subsidiebudgetten, medio 2018, nog niet volledig zijn besteed. En de subsidieafwikkeling is afhankelijk van nader inzicht in de kosten van de OC.

Voor de afbouw van de subsidie aan de OC zien wij mogelijkheden om de te veel betaalde subsidie terug te vorderen en te salderen met de (begrotings)uitgaven van OCW. Verder kunnen de nog niet vastgestelde beschikkingen worden gewijzigd om hierin kosten voor nog niet gehonoreerde subsidies te verwerken. Tot slot kunnen gesubsidieerde activiteiten van de OC worden overgedragen aan een andere partij inclusief de daarbij behorende subsidie.

Wij merken hierbij wel op dat de hiervoor genoemde opties alleen effectief zijn als de beschikbare begrotingsmiddelen in 2018 worden aangewend.

Voor de sturing in relatie tot het subsidiekader zien wij de volgende leerpunten:

- Laat de verantwoording van projectsubsidies via de jaarrekening lopen.
- Laat aanvullende informatiebehoefte vastleggen in de subsidiebeschikking.
- Voor de interne en externe sturing kan OCW een toezichtvisie en een toezichtarrangement opstellen voor gesubsidieerde niet-onderwijsinstellingen en dit arrangement risicogericht invullen.
- Daarnaast kan OCW met bepalingen in de subsidiebeschikking afdwingen om zodoende meer zekerheid te krijgen over de doelmatigheid van de (publieke) taakuitoefening.
- Tot slot kan OCW een zorgvuldige afweging maken bij de inzet van toekomstige subsidierelaties en de daaraan verbonden risico's en hoe hiermee om te gaan.

2 De huidige financiële subsidiestromen

In dit hoofdstuk analyseren wij de door OCW verstrekte subsidies aan de Onderwijscoöperatie, evenals aangevraagde maar nog niet toegekende subsidies. Daarnaast worden tegenover de verstrekte en betaalde subsidies de bestedingen door de OC afgezet waardoor het nog resterende saldo bij de OC bepaald kan worden.

2.1 Toegekende subsidies zijn nog niet volledig besteed

Bij het, gezamenlijk met de beleidsdirectie VO analyseren van de subsidiestromen blijkt dat de OC voor drie meerjarige projecten nog over gelden beschikt. Ook na aftrek van nog te verwachten uitgaven van de OC op deze projecten in 2018 zal nog een surplus resteren.

Daarnaast heeft de OC in 2017 en nog meer in 2018 kosten gemaakt voor activiteiten waarvoor (nog) geen subsidietoekenning heeft plaatsgevonden zoals voor de Instellingssubsidie 2018 en de Vergoeding voor het Lerarenparlement.

Bij de hierboven genoemde analyse is voor het bepalen van de uitgaven van de OC uitgegaan van de OC-concept jaarrekening 2017 en een door de OC verstrekte opgaven van in 2018 gerealiseerde uitgaven en een schatting van nog te verwachten uitgaven voor de uitvoering van de OCW-subsidie activiteiten. Wij merken op dat zowel de concept-jaarrekening 2017 als de opgaven 2018 van uitgaven (nog) niet zijn voorzien van een controle verklaring van de accountant van de OC. Hiermee is er nog geen zekerheid over een rechtmatige besteding van deze uitgaven.

2.2 Subsidieafwikkeling is afhankelijk van nader inzicht in kosten van de OC

Met het besluit van de OC om de eigen organisatie op te heffen, dient ook de hele subsidierelatie zorgvuldig afgewikkeld te worden. Basis voor de afwikkeling zijn de interne richtlijnen van OCW over hoe om te gaan met de afbouw van subsidies. Het tijdpad en de keuzes die OCW hierbij moet maken, zijn een dynamisch proces. Zo is nog niet duidelijk welke kosten de OC nog gaat maken, hoe het hierover gaat verantwoord worden en wanneer hier meer duidelijkheid over komt. De door de ADR nu uitgevoerde quick scan is een momentopname. De ADR kan desgevraagd een vervolgonderzoek uitvoeren of in een andere vorm adviseren als later in het jaar de verdere afwikkeling van de subsidierelatie met de OC hier om vraagt.

3 Opties voor afbouw subsidie aan de Onderwijscoöperatie

Dit hoofdstuk behandelt de opties voor OCW om de verleende subsidies aan de Onderwijscoöperatie af te wikkelen, opties om subsidies over te dragen aan een andere entiteit en tot slot opties hoe om te gaan met frictiekosten bij de Onderwijscoöperatie. De opties zijn gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving en afstemming hierover met OCW medewerkers van de directies Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) en Financieel Economische Zaken (FEZ).

3.1 Vorder te veel betaalde subsidies terug en saldeer met de uitgaven

Bij subsidievaststelling in 2018 terug te vorderen bedragen, mogen voor de specifieke subsidies tot maximaal het bedrag dat in 2018 is betaald gesaldeerd worden met de uitgaven op het OCW-begrotingsartikel (zie Comptabiliteitswet artikel 2.18). Op deze manier blijven deze middelen beschikbaar voor de OCW-begroting 2018. Voorwaarden is wel dat de vorderingen in 2018 worden ingesteld en ook in 2018 worden ontvangen van de Onderwijscoöperatie.

Bij het bepalen van het terug te vorderen bedrag, dient OCW rekening te houden met de nog lopende uitgaven van de OC en de afspraken die OCW hierover maakt in het kader van de beëindiging van de subsidierelatie.

3.2 Wijzig de beschikking van nog niet vastgestelde subsidies

Van de nog niet vastgestelde subsidies kan de subsidiebeschikking worden gewijzigd. Basis hiervoor is artikel 5.7 van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS waarin een meldingsplicht is opgenomen. Op grond van deze meldingsplicht dient een subsidieontvanger onverwijld aan de subsidieverstrekker te melden indien:

- a. aannemelijk is geworden dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet, niet tijdig of niet geheel zullen worden verricht,
- b. aannemelijk is geworden dat niet, niet tijdig of niet geheel aan de subsidieverplichtingen zal worden voldaan, of
- c. zich andere omstandigheden voordoen of zullen voordoen die van belang kunnen zijn voor een beslissing tot wijziging, intrekking of vaststelling van de subsidie.

OCW kan naar aanleiding van de 'melding' van de OC dat het de organisatie opheft, de desbetreffende subsidiebeschikkingen wijzigen. Hierbij kunnen de doelstellingen van de subsidie in lijn worden gebracht met de veranderde omstandigheden. Zo kunnen kosten van de OC waarvoor nog geen subsidietoekenning is afgegeven (zoals de instellingssubsidie 2018), gemotiveerd worden verwerkt in de nog lopende meerjarige projectsubsidies –door wijziging van de lopende projectsubsidie en door verbreding van de projectdoelstellingen- waarop nu nog meer dan genoeg gelden aanwezig zijn bij de OC.

3.3 Draag de gesubsidieerde activiteiten van de OC over aan een andere partij

Bij OCW is recente casuïstiek aanwezig waarbij de uitvoering van door OCW gesubsidieerde activiteiten wordt overgedragen tussen organisaties, ook met de

daar bijbehorende subsidiegelden. Hierbij zijn alle verantwoordelijkheden en de uitvoering overgedragen aan een andere partij. Ook voor de OC kan een dergelijke constructie worden toegepast. Er moet dan wel worden voldaan aan een aantal voorwaarden:

- a. er moet een andere partij zijn die de activiteiten van de OC wil en kan overnemen;
- b. beide partijen moeten een gezamenlijke overeenkomst opstellen en ondertekenen;
- c. er komt een nieuwe formele subsidie-toekenningsbrief gericht aan de overnemende partij.
- d. een instellingssubsidie kan alleen aan een rechtspersoon worden toegekend.

Zo is er bijvoorbeeld de mogelijkheid de gesubsidieerde activiteiten voor het LerarenOntwikkelfonds (LOF) die nu nog door de OC worden uitgevoerd over te dragen. De Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I) van het ministerie van VWS heeft aangegeven dat het een deel van de (uitvoerende) activiteiten kan overnemen van de OC als deze besluit om voortijdig te stoppen met de activiteiten voor het LOF.

3.4 Maak gebruik van begrotingsoverboeking in 2018

Als blijkt dat, door het wegvallen van begrote verplichtingen aan de Onderwijscoöperatie, de OCW-begroting 2018 op dit punt een onder-uitputting te zien zal geven, kan de beleidsdirectie bij Najaarsnota een verzoek indienen voor een kasschuif bij de directie FEZ. Een verzoek voor een kasschuif moet wel goed worden onderbouwd. Overigens kunnen aan het indienen van een claim voor een kasschuif geen rechten worden ontleend. Het verzoek kan ook worden afgewezen.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om bij Slotwet een beroep te doen op de eindejaarsmarge. Maar ook deze optie biedt geen zekerheid. Risico bestaat dat mogelijke andere knelpunten in de begroting van OCW prioriteit krijgen.

Het alternatief is om nog in 2018 verplichtingen aan te gaan (voor activiteiten gerelateerd aan de implementatie van het lerarenregister) en deze in 2018 te betalen. Daarmee wordt het subsidiebudget zeker gesteld voor het beoogde doel.

3.5 Bepaal de omvang en reikwijdte van de frictiekosten

Voor het omgaan met de afbouw van subsidies is door de directie WJZ van OCW een leidraad opgesteld. De passages hieronder zijn aan deze leidraad ontleend. Kanttekening hierbij is dat de leidraad uitgaat van het verminderen of beëindigen van subsidies door OCW. Bij de subsidie van de Onderwijscoöperatie (OC) heeft de OC zelf besloten om zichzelf op te heffen.

Voor mogelijke frictiekosten is in artikel 4.51 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgenomen dat een redelijke opzegtermijn in acht moet worden genomen. Deze voorwaarde geldt alleen, indien drie jaar of meer subsidie is verstrekt voor voortdurende activiteiten. Indien er sprake is van subsidiëring van activiteiten die naar hun aard per definitie niet voortdurend zijn (bijvoorbeeld projectsubsidies), geniet de subsidieontvanger op grond van art. 4:51 Awb geen bescherming. De subsidieontvanger kan verwachten dat met de beëindiging van deze activiteiten tevens de subsidie is beëindigd, ook al is voor drie of meer jaren subsidie ontvangen.

Bij het bepalen van de redelijke opzegtermijn is in het algemeen van belang dat de subsidieontvanger voldoende tijd krijgt om de maatregelen te nemen om de gevolgen van de beëindiging of vermindering op een behoorlijke wijze op te vangen,

ook jegens derden. In dit verband is een belangrijke factor of de subsidieontvanger werknemers in dienst heeft en of die in dienst kunnen blijven. Als werknemers moeten worden ontslagen, moeten de geldende opzegtermijnen in acht kunnen worden genomen. De bescherming van art. 4:51 Awb gaat echter niet zover, dat OCW ook alle geldende wachtgeldverplichtingen moet garanderen. Op de omvang en duur daarvan heeft OCW immers in beginsel geen invloed.

Wij adviseren OCW om stil te staan bij de mogelijke gevolgen van het niet (volledig) garanderen van eventuele kosten voor bijvoorbeeld wachtgelden en vaststellingsovereenkomsten. Als OCW tussentijds subsidies gaat terugvorderen (zie bij 4.1) en beschikkingen gaat wijzigen (zie 4.2), dan beschikt de OC over beperkte financiële middelen. De OC kan hierdoor in de situatie komen dat het niet aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. Het alternatief is dat OCW ruimer of gedurende een langere periode subsidie verstrekt.

4 Leerpunten om sturing van gesubsidieerde instellingen te verbeteren

Dit hoofdstuk behandelt de opties voor OCW om in de toekomst de sturing op gesubsidieerde instellingen te verbeteren. In het kader van deze quick scan hebben wij op basis van een beperkt onderzoek, op basis van documenten en interviews, een globaal beeld verkregen van de sturing. Dit beeld is vanuit twee perspectieven bekeken; namelijk via de bandbreedte van het algemene OCW subsidieproces (gebaseerd op de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS) en via de uitgangspunten vanuit het kader "Kaderstelling voor versterking extern financieel toezicht".

4.1 Sturing vanuit het subsidiekader

De inrichting van het subsidieproces is gerelateerd aan de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS. Namens OCW verzorgt DUS-I – voor zover het gaat om de subsidiering van instellingen - voor een belangrijk deel de uitvoering van het subsidieproces.

4.2 Laat verantwoording projectsubsidie via jaarrekening lopen

De OC ontvangt van OCW een instellingssubsidie. De verantwoording door de OC over de besteding van de subsidie vindt plaats via een in te dienen jaarrekening en een bestuursverslag. Conform de subsidievoorwaarden dient de jaarrekening te zijn voorzien van een controleverklaring van een accountant.

Naast de instellingssubsidie ontvangt de OC ook projectsubsidies. In de hiervoor afgegeven subsidiebeschikkingen is aangegeven dat hiervoor een aparte verantwoording met controleverklaring moet komen bij de afronding van het project. Op basis van de Kaderregeling is het mogelijk dat de verantwoording van projectsubsidies gebeurt in de jaarverslaggeving. Voordeel hiervan is dat de administratieve lasten en de kosten voor de accountantscontrole voor de subsidieontvanger verminderen. Daarnaast heeft OCW op deze manier ook jaarlijks inzicht in de financiële voortgang van de meerjarige projecten.

Wij adviseren OCW om gebruikmakend van de bepalingen in de Kaderregeling de verantwoording van projectsubsidies, door subsidiënten met een instellingssubsidie, via de jaarrekening te laten plaatsvinden.

4.3 Huidige taakverdeling tussen OCW en DUS-I kan behouden blijven

Namens OCW is DUS-I verantwoordelijk voor de uitvoering van het subsidieproces. De taak en rolverdeling tussen de OCW beleidsdirectie en DUS-I bij de uitvoering van het subsidieproces is helder. Voor met name de financiële zaken liggen deze bij DUS-I en voor de specifiek beleidsmatige bij de beleidsdirectie.

4.4 Leg aanvullende informatiebehoefte vast in subsidiebeschikking

Conform de Aanwijzing voor subsidieverstrekking is de periodieke (inhoudelijke of financiële) rapportage over een verleende subsidie beperkt tot eenmaal per 12 maanden. Overigens blijven rapportages voor beleidsinformatie (als verplichting op

grond van artikel 4:38 en 4:39 Awb) wel mogelijk. Deze behoefte van OCW aan beleidsinformatie op kwartaalbasis kan als aanvullende bepaling in de subsidiebeschikking worden opgenomen. Het is dan niet nodig om hierover gedurende de uitvoering van de subsidieactiviteiten pas afspraken over te maken.

Tot slot is het op grond van artikel 4:38 van de Awb mogelijk om de subsidieontvanger, bij de subsidieverlening, verplichtingen op te leggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie.

4.5 Interne en externe governance

Het intern toezicht gaat over de interne checks & balances bij de gesubsidieerde instelling (zoals een eventueel aanwezige Raad van Toezicht en accountantscontrole). Het extern toezicht door OCW is aanvullend hierop en kan (proportioneel en risicogericht) gebruik maken van deze checks & balances. Als deze er niet zijn dan zal de extern toezichthouder aanvullende maatregelen moeten treffen om dit gemis te compenseren.

4.6 Toezicht door OCW op financieel beheer bij de OC moeizaam

Sturing op jaarplan en doelstellingen

Binnen de programmaorganisatie van OCW was de aansturing van de OC geënt op de PDCA cyclus¹. Op basis van een door de OC op te stellen jaarplan en begroting, gevolgd door goedkeuring van OCW, uitvoering door de OC, gevolgd door verantwoording door OC en periodiek overleg tussen OCW en OC over de resultaten van de uitvoering. Later in het proces werd overgegaan op het werken met uitzonderingsrapportages gevolgd door bestuurlijk overleg.

OCW heeft in deze sturing op verschillende momenten interventies gepleegd om de taakuitvoering door de OC verder te verbeteren. OCW heeft geprobeerd om bij te sturen, bijvoorbeeld door het laten uitvoeren van een gateway review, aanstellen van een programmadirecteur en het instellen van een maandelijks opdrachtgeveroverleg. Tot slot is eind 2017 op DG-niveau met het bestuur van de OC gesproken, is de directeur van de OC vervangen en is er door de OC een reorganisatie aangekondigd.

Sturen op begroting

Bij de start in 2014 was de verleende instellingssubsidie gebaseerd op een jaarplan. Hierbij werd door OCW geconstateerd dat het in het jaarplan benoemen van doelen en activiteiten scherper kon, ook voor de 'P x Q' onderbouwing. In de daaropvolgende jaren was de onderbouwing van het jaarplan en de begroting een terugkerend zorgpunt voor OCW. OCW ondervond hierbij wel weerstand bij de OC, die zich beriep op de autonomie van de OC. Zo koos de OC in het jaarplan 2017 voor een duidelijk focus op taakgebieden en wat ze precies ging doen. Minder duidelijk was toen, door de abstractie, de P x Q-onderbouwing. Dit werd vervolgens door OCW geaccepteerd zolang het maar netjes zou worden verantwoord. Het jaarplan en de aanvraag voor de instellingssubsidie voor 2018 werden door OCW kritisch bekeken, en uiteindelijk niet gehonoreerd.

Sturing vanuit OCW is aangepast

Het programma 'Registers en Beroepsorganisatie' is in 2014 gestart vanuit de toenmalige directie Leraren. Het programma werd aangestuurd door een programmamanager onder de eindverantwoordelijkheid van de DG PV. Het programma was directie-overstijgend en had betrekking op de beleidsterreinen PO, VO en MBO. De programmasecretaris was verantwoordelijk voor de financiën. Het

¹ De kwaliteitscirkel van Deming. De PDCA-cyclus bestaat uit de elementen Plan, Do, Check en Act. Het model is een regelkringprincipe en is bedoeld voor het besturen van processen.

programma beschikte niet zelf over een eigen programma- en apparaatskostenbudget. De budgetten zaten bij de start bij de directie Leraren en later bij verschillende andere beleidsdirecties.

Het programma waarin het register tot stand kwam, onder dubbel opdrachtgeverschap van OCW en OC samen, is formeel per 31 december beëindigd. Het is nu als project belegd in de lijn bij de beleidsdirectie VO, onder opdrachtgeverschap van DGPV, met een afdelingshoofd van de directie VO als gedelegeerd opdrachtgever. Met het in de lijn onderbrengen van de account OC wordt ook aangesloten bij andere bestaande sturingsrelaties binnen OCW.

Financieel beheer door de OC

De door de OC in te dienen verantwoording over de besteding van de subsidie dient te zijn voorzien van een controleverklaring van de instellingsaccountant. In deze verklaring doet de accountant uitspraak over de rechtmatigheid van de bestedingen van de OC. Naast de controleverklaring dient de instellingsaccountant, volgens de bepalingen in de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS ook een rapport van feitelijke bevindingen te verstrekken. Voor het rapporteren van feitelijke bevindingen vermeldt de accountant welke specifieke werkzaamheden hij in dit kader heeft verricht. Hij dient hierbij in ieder geval ook in te gaan op in de subsidiebeschikking opgenomen relevante bepalingen die OCW inzicht kunnen geven in de besteding van de subsidie en over het financieel beheer bij de OC. De aard en de omvang van deze aanvullende bepalingen in de subsidiebeschikking zijn afhankelijk van de specifieke risico inschatting die OCW maakt ten aanzien van de OC.

Wij adviseren OCW om voor volledig door OCW gesubsidieerde instellingen een risico-afweging te maken en op basis hiervan te bepalen of via het opnemen van specifieke subsidievoorwaarden in de subsidiebeschikking meer zekerheid kan worden verkregen over de (doelmatige) besteding van de subsidie.

Keuze voor OC bij de start van het programma in 2014

Bij de start in 2014 is door OCW bewust gekozen om de beleidsdoelstellingen te realiseren met behulp van de OC, ook om op deze manier een rechtstreekse lijn te hebben met de onderwijzers. OCW heeft hierbij altijd voor ogen gehad dat de OC op termijn zou uitgroeien tot een vertegenwoordiger van een zelfstandige beroepsgroep, die ook zonder OCW-subsidie zou kunnen bestaan.

De Onderwijscoöperatie (OC) was voor OCW de vertegenwoordiger van de leraren, maar daarnaast werd de OC bestuurd door de verschillende (onderwijs) vakbonden en vakorganisaties. Vanuit OCW had de OC bijvoorbeeld een rol voor het voorstel voor de bekwaamheidseisen en was het voor OCW een samenwerkingspartner. Daar stond wel tegenover dat de OC is samengesteld uit vakbondsorganisaties die primair de werknemersbelangen vertegenwoordigen. Dit heeft mogelijk tot spanningen geleid binnen de OC.

Wij adviseren OCW om bij de keuze voor toekomstige subsidierelaties een zorgvuldige afweging te maken met de daarbij behorende risico's en hoe daar mee om te gaan. Ook alternatieve mogelijkheden zijn hierbij te betrekken, dit alles om te komen tot een onderbouwing van een efficiënte en effectieve inzet van beleidsinstrumenten om beleidsdoelstellingen te realiseren.

4.7

Verbeter inrichting financieel toezicht bij OCW

De visie op toezicht van OCW is gebaseerd op RvT-model

Eind 2006 is de OCW visie 'toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht' verschenen. Deze visie gaat in op de belangrijkste toezichthouders in de OCW-sectoren. Het toezicht op gesubsidieerde niet-onderwijsinstellingen wordt hierin niet onderkend en uitgewerkt. Het OCW-model gaat uit van een sturingsrelatie gebaseerd op het Raad van Toezicht model. Veronderstelling hierbij is dat bij de

instellingen die zijn onderworpen aan het toezicht door OCW sprake is van een bestuur met daarboven een Raad van Toezicht. De Onderwijscoöperatie heeft geen Raad van Toezicht.

Verbeter financieel toezicht vanuit OCW op gesubsidieerde niet-onderwijsinstellingen

De kaderstelling voor versterking van extern financieel toezicht benoemt criteria die bijdragen aan een effectief toezicht zoals:

- a. het financieel toezicht moet transparant plaatsvinden;
- b. er is een transparante toezichtvisie en een toezichtarrangement;
- c. op basis van financiële risicoanalyse wordt jaarlijks een inschatting gemaakt van de benodigde toezichtafspraken;
- d. financieel toezicht is risicogericht.

In de door ons gevoerde gesprekken werden de bovengenoemde criteria niet herkend.

Wij adviseren OCW om voor volledig of nagenoeg volledig door OCW gesubsidieerde niet-onderwijsinstellingen een toezichtvisie en toezichtarrangementen op te stellen en het toezicht risicogericht in te vullen. Dit niet alleen voor het financieel toezicht maar ook voor de inrichting van het toezicht op het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

5 Verantwoording onderzoek

5.1 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. De basis voor de uitvoering van dit onderzoek is de opdracht bevestiging met kenmerk ADR 2018-0000076665 van 30 mei 2018.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd. De ADR brengt opties in beeld die OCW kan meenemen in de besluitvorming over de afwikkeling en/ of omvorming van de subsidie aan de Onderwijscoöperatie. Er worden geen conclusies of oordelen gegeven. Indien van toepassing is wel een handelingsperspectief benoemd.

5.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is handelingsopties in beeld brengen die OCW kan meenemen in de besluitvorming over de afwikkeling van de huidige subsidierelatie met de Onderwijscoöperatie.

Wij hebben voor het onderzoek de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

1. Inventariseer de huidige financiële subsidiestromen:
 - a. welke subsidies zijn door OCW toegekend aan OC en welke 'hangen nog' vanwege de onzekerheid over het toekomstige takenpakket van OC?;
 - b. in hoeverre zijn die subsidies reeds besteed door OC en zijn ze besteed aan de beoogde doelen (dus conform subsidiebeschikking);
2. Hoe kan de subsidie aan OC worden afgebouwd in het licht van:
 - a. een zorgvuldige afwikkeling van de subsidieverplichtingen van OCW jegens OC;
 - b. over te dragen taken en subsidiebudget aan een andere subsidieontvanger;
 - c. mogelijke frictiekosten bij OC en opties hoe hiermee om te gaan.
3. Zijn er leerpunten voor OCW om in de toekomst de sturing te verbeteren:
 - a. via een helderder structurering en vormgeving van de huidige afzonderlijke subsidiestromen;
 - b. via de interne en externe governance die wordt ingericht in overeenstemming met het normenkader 'Kaderstelling voor versterking extern financieel toezicht'.

5.3 Object van onderzoek, afbakening en definities

Object van onderzoek was de afwikkeling en overdracht van de door OCW aan OC verstrekte subsidies ten behoeve van de Wet beroep leraar en lerarenregister. Dit heeft betrekking op de periode 2016 tot medio 2018, inclusief de hierover door de OC ingediende verantwoordingen en vaststellingen van de subsidies door OCW, en op de vormgeving van de toekomstige subsidierelatie met de nieuwe subsidieontvanger voor de uitvoering van de publiekrechtelijke taken die bij de OC lagen.

Wij hebben geen 'boekenonderzoek' bij OC uitgevoerd maar steunden voor de verantwoording volledig op de controleverklaringen² van de accountant van OC. Wij hebben ook geen accountantscontrole uitgevoerd. Daarnaast ging het onderzoek niet in op de (financiële) middelen die nodig zijn voor een derde partij die taken van de OC gaat overnemen.

De volledigheid van de in het onderzoek te betrekken subsidietoekenningen, verantwoordingen en vaststellingen, alsmede het al dan niet verbinden van (financiële) consequenties aan de afhandeling van de subsidies behoort tot de verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie. Het onderzoek door de ADR richtte zich niet op het vaststellen van de juistheid en volledigheid van de subsidiedocumenten en subsidievaststelling.

5.4 Methode en referentiekader

Op basis van documentanalyse en interviews hebben wij middels een quick scan opties in kaart gebracht die door OCW zijn te overwegen om tot een zorgvuldige afwikkeling van de huidige subsidierelatie met de Onderwijscoöperatie te komen. Voor onze quick scan hebben wij binnen OCW gesproken met enkele medewerkers van de directie VO, FEZ en WJZ. Daarnaast is ook gesproken met enkele medewerkers van de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I) die belast is met de uitvoering van de subsidies van de ministeries van OCW en VWS.

Het referentiekader en de gehanteerde definities bestond voor de subsidie gerelateerde vraagstukken uit de volgende kaders:

- Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS;
- Algemene wet bestuursrecht (Awb); titel 4.2 subsidies;
- Friciekosten op grond van Awb artikel 4:51;
- Comptabiliteitswet artikel 2.15 en artikel 2.18;
- Bepalingen omtrent overgang van onderneming.

Het referentiekader en de gehanteerde definities voor het sturing vraagstuk zijn ontleend aan de brief van de minister van Financiën³;

- Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht;
- Kaderstelling voor versterking extern financieel toezicht.

5.5 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, mw. Mr. A. Oppers, DGPV van het ministerie van OCW, is eigenaar van dit rapport.

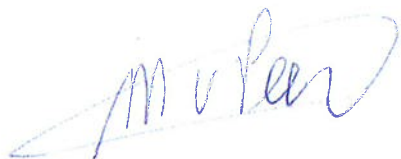
De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

² Medio augustus 2018 had OCW nog geen jaarrekening 2017 van de OC met een controleverklaring ontvangen.

³ Brief van minister van financiën 'financieel beheer en toezicht bij instellingen die een publiek belang dienen', kenmerk BZ/2013/M648.

6 Ondertekening

Den Haag, 2 november 2018



M.J.C. van Peer

Senior Auditor
Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00

