

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2022

Nr. 12

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2021

De begroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2022 (begrotingshoofdstuk VIII) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (Kamerstuk 35 925 VIII) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 48,24 miljard aan uitgaven, € 45,33 miljard aan verplichtingen en € 1,61 miljard aan ontvangsten. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op ons onderzoek van de laatste jaren.

De uitgaven zijn grotendeels overdrachten aan instellingen op afstand: onderwijsinstellingen (de scholen in het po en vo, mbo, hbo en universiteiten), culturele instellingen zoals musea en theaters, de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en de organisaties die samen de publieke omroep vormen. Twee andere belangrijke financiële instrumenten zijn leningen en inkomensoverdrachten. Dit betreft vrijwel uitsluitend de studiefinanciering. De ontvangsten betreffen hoofdzakelijk terugbetalingen van studieleningen, lesgeld en Ster-inkomsten.

Coronarekening

Met onze webpublicatie Coronarekening (<https://coronarekening.rekenkamer.nl>) brengen we in kaart welke steunmaatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor welk begroot bedrag, voor wie ze zijn bedoeld, door wie ze worden uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten ervan. Via het bijbehorende dashboard vindt u gedetailleerde informatie over de getroffen steunmaatregelen.

Voor OCW is het Nationaal Programma Onderwijs het grootste steunpakket, waar € 8,5 miljard voor beschikbaar is. Ook de culturele sector wordt financieel gesteund voor teruggevallen inkomsten tijdens de coronacrisis. Inmiddels heeft de Minister vier specifieke steunpakketten beschikbaar gesteld voor musea, theaters en andere culturele instellingen. Deze steunpakketten voor cultuur tellen op tot circa € 700 miljoen.¹

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar. Het Nationaal Programma Onderwijs staat hierbij centraal.

We sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de Minister van OCW.

Nationaal Programma Onderwijs

Op 17 februari 2021 presenteerden de Minister van OCW en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM) het Nationaal Programma Onderwijs (NPO).² Het doel van het programma is om de coronacrisis gerelateerde achterstanden in het onderwijs binnen 2,5 jaar te herstellen. Het gaat hierbij om achterstanden van leerlingen en studenten op cognitief en sociaal-emotioneel gebied. Wij stuurden de Tweede Kamer op 31 maart 2021 een brief met aandachtspunten op basis van eerdere onderzoeken naar de besteding en resultaten van extra onderwijsmiddelen.³ We benoemden in de brief dat zonder concrete doelstellingen en uniforme indicatoren, het risico bestaat dat achteraf niet kan worden vastgesteld tot welke resultaten de inzet van de extra middelen heeft geleid.

In onze brief bevalen we daarom aan om een weloverwogen keuze te maken in de manier waarop het kabinet publiek geld beschikbaar stelt, het financieringsinstrument. Het gekozen instrument heeft gevolgen voor de controle op en verantwoording over dit geld. Het grootste deel van de NPO middelen voor het funderend onderwijs is bedoeld voor de inzet van interventies. Hiervoor had de Minister in februari 2021 nog geen financieringsinstrument gekozen. In mei 2021 gaven de Minister van OCW en de Minister voor BVOM meer duidelijkheid over de verdeling en toekenning van de NPO gelden.⁴ Scholen in het funderend onderwijs ontvangen de middelen voor interventies in de vorm van aanvullende bekostiging. Dit type bekostiging is bedoeld voor specifieke doelen en komt bovenop de reguliere lumpsumbekostiging.

De Minister heeft in mei ook een plan voor monitoring en evaluatie opgesteld. Wij vinden het hierbij belangrijk dat vooraf bepaald wordt welke informatie nodig is om vast te stellen wat de resultaten van het NPO zijn. Ook wijzen we hierbij op het belang dat onderwijsinstellingen niet alleen informatie over resultaten verzamelen, maar dat zij deze informatie ook zelf kunnen koppelen aan financiële informatie over uitgaven van de extra gelden op schoolniveau. Met uniforme beleidsinformatie krijgen scholen, de Minister en het parlement inzicht in de bestedingen en resultaten van het Nationaal Programma Onderwijs.

Binnen het NPO wordt onder andere de subsidieregeling Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's Onderwijs (IOP) voortgezet en uitgebreid. In

¹ Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 2

² Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 185

³ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 211

⁴ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 220

ons verantwoordingsonderzoek 2020 van OCW concludeerden we dat inzicht in het bereik van de doelgroep, kwetsbare leerlingen, en de effectiviteit van de inhaalprogramma's ontbreken.⁵ Ook constateerden we dat de Minister niet of onvoldoende kan vaststellen of voldaan is aan de subsidievoorwaarden en -verplichtingen. Dit geeft een verhoogd risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) en heeft in 2020 tot een onzekerheid in de rechtmatige besteding van € 231,6 miljoen geleid. De reden hiervoor is dat de IOP-subsidieregeling – ondanks de hoge bedragen – onder een licht verantwoordingsregime valt en geen of hooguit beperkte controle plaatsvindt op naleving van de subsidievoorwaarden. Dit lichte verantwoordingsregime is mede ingevoerd naar aanleiding van de motie van de leden van Meenen en Westerveld.⁶ De keuze in verantwoording die de Minister heeft gemaakt, heeft mogelijk tot gevolg dat de ministers en uw Kamer relevante informatie over het besteden van deze publieke gelden niet krijgen.

In ons rapport benadrukten we het cruciale belang van de juiste balans tussen het beperken van de administratieve lastendruk enerzijds en toereikend inzicht in de rechtmatige en doelmatige besteding van het geld anderzijds. In reactie op ons rapport wees de Minister op de ruimte die onderwijsinstellingen hebben om invulling te geven aan de onderwijskaders die de Minister gesteld heeft. De bestedingsvrijheid en autonomie van onderwijsinstellingen sluiten echter niet uit dat de juiste informatie verzameld wordt en controle plaatsvindt. Het bewaken van doelmatige en doeltreffende besteding van publiek geld behoort immers tot de taak van de Minister.

Op basis van ons onderzoek naar de IOP-subsidieregeling bevalen we de Minister van OCW aan om realistische termijnen te kiezen die het scholen mogelijk maken om effectieve programma's op te zetten en uit te voeren. De Onderwijsraad ziet de korte looptijd en het incidentele karakter als de twee grootste beperkingen van het NPO.⁷ De Tweede Kamer heeft middels de motie van de leden Peters en Bisschop⁸ en de motie van de leden Segers en Van Meenen⁹ de regering verzocht om de looptijd van het programma te verlengen mocht dat nodig blijken te zijn. De Minister voor BVOM zal in het voorjaar van 2022 de Tweede Kamer informeren over de voortgang van het programma in het funderend onderwijs en op basis hiervan besluiten of hij de termijn zal verlengen.¹⁰ Het is vooralsnog onduidelijk op basis van welke indicatoren deze voortgang gemeten zal worden. Ook voor een structurele verbetering van het onderwijs, waar het veld om vraagt¹¹, is het van belang dat de Minister inzicht heeft in de resultaten van de extra middelen.

In het verantwoordingsonderzoek 2021 van OCW onderzoeken we de voorgenomen besteding van de extra gelden van het programma in het basisonderwijs. We bekijken of scholen voldoende in staat gesteld zijn om deze gelden doelmatig in te zetten, in het licht van de korte termijn waarin scholen programma's moesten opstellen en het aanhoudende lerarentekort.

⁵ Kamerstuk 35 830 VIII, nr. 2

⁶ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 68

⁷ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/06/3/advies-nationaal-programma-onderwijs>

⁸ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 232

⁹ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 236

¹⁰ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 255

¹¹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2021/04/14/de-staat-van-het-onderwijs-2021>

Onderzoek meerjarenramingen en informatiewaarde begrotingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021 concluderen wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement krijgt daardoor onvoldoende zicht op hoeveel geld er nodig is om het afgesproken beleid uit te voeren. Zo bleek bij het Ministerie van OCW dat de raming voor de bekostiging van wetenschappelijk onderzoek door universiteiten (onderdeel van begrotingsartikel 7 Wetenschappelijk Onderwijs) was gebaseerd op gegevens uit 1984 die nooit waren geactualiseerd. Wij concluderen op basis van de door ons onderzochte casussen dat het parlement informatie mist om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Ook heeft het parlement te weinig zicht op eventuele begrotingsruimte. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met het kabinet het debat aan te gaan over de ruimte voor een andere besteding van middelen. Daarom hebben wij naar aanleiding van ons onderzoek een interactief hulpmiddel ontwikkeld voor de toetsing van begrotingen door uw Kamer. Zie hiervoor onze website www.rekenkamer.nl.

Opvolging aanbevelingen

Op 7 oktober 2021 heeft de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen (590) die wij in de periode 2015–2020 hebben gedaan in ons doelmatigheidsonderzoek en in onze beleidskasussen in het verantwoordingsonderzoek. Ministeries hebben aangegeven welke maatregelen zij naar aanleiding van onze aanbevelingen hebben genomen.

De Minister van OCW heeft in deze periode 13 onderzoeken gehad. Dit leidde tot 41 aanbevelingen waarvan op 37% een toezegging is gedaan. Het valt op dat het Ministerie van OCW met dit percentage toezeggingen onder het rijksbrede gemiddelde van 62% zit. Op 26 aanbevelingen is geen toezegging gedaan. Naar aanleiding van de analyse van deze aanbevelingen vragen wij aandacht voor het volgende.

In het verantwoordingsonderzoek 2018 van OCW constateerden we dat de verantwoording over de werkdrummiddelen die de Minister van scholen ontvangt geen inzicht geeft in de resultaten.¹² Dit inzicht is cruciaal voor een besluit over het resterende deel van de tweede tranche (vanaf 2023). Ook bevelen we aan scholen te vragen het geld dat om goede redenen niet uitgegeven kan worden, als bestemmingsfonds op de balans op te nemen en niet weg te zetten in de algemene reserves. Dit kan zich voordoen bij het NPO wanneer scholen het benodigde personeel niet kunnen vinden.

Tot slot

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2021 op 18 mei 2022 verwachten we op het beleidsterrein van de Minister van OCW, een rijksbreed onderzoek te publiceren naar zicht op de financiële informatie over rijksbezittingen.

¹² Kamerstuk 35 200 VIII, nr. 2

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

A.P. Visser,
president

C. van der Werf,
secretaris