

BEZORGEN

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 8 juni 2022
betreft Beantwoording vragen Tweede Kamer over de Resultaten verantwoordingsonderzoek
2021 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Geachte mevrouw Bergkamp,

Hierbij bieden wij u de op 8 juni 2022 vastgestelde antwoorden aan op de door de Vaste commissie van 20 gestelde vragen over de *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschap*.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen van de Tweede Kamer over de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Vraag 1

Kan de Algemene Rekenkamer uitleggen waarom niet zeker is dat twee aanbestedingen van de Dienst Uitvoering Onderwijs rechtmatig zijn? Wat voor aanbestedingen betrof dit?

Van twee aanbestedingen van de Dienst Uitvoering Onderwijs is onzeker of de daarbij aangegane verplichtingen rechtmatig zijn omdat bij de aanbestedingen is afgeweken van de aanbestedingsregels en de reden daarvoor onvoldoende onderbouwd is. Het betreft een aanbesteding voor aangepaste toets- en examenopgaven en een aanbesteding van productie en opslag van examenstukken.

Vraag 2

Kan de Algemene Rekenkamer uitgebreider toelichten over welke overschrijding in artikel 14 van het verplichtingenbudget de Kamer niet geïnformeerd is?

De overschrijding op het verplichtingenbudget waarover het parlement niet geïnformeerd is, bedraagt € 93 miljoen. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag licht het ministerie van OCW dit toe. De overschrijding wordt voornamelijk veroorzaakt door een administratieve fout in de berekening van het verplichtingenbudget voor de culturele basisinfrastructuur en museale instellingen met een wettelijke taak. Daarbij is per abuis een verlaging gedeeltelijk dubbel uitgevoerd.

Verder is het Nationaal Restauratiefonds namens de minister extra garantieverplichtingen aangegaan. Deze garanties hebben betrekking op leningen. De Kamer is hierover niet tijdig geïnformeerd. Dit heeft geleid tot een overschrijding van het verplichtingenbudget met € 12,5 miljoen.

Vraag 3

Als wordt gesproken over onzekerheden van 264 miljoen euro rondom sommige subsidieregelingen, over wat voor soort onzekerheden gaat het? Bij welke regelingen speelde het? Wat is hiermee gebeurd?

De onzekerheden van € 264 miljoen hebben betrekking op het jaar 2020 en op de subsidieregelingen inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021 en regionale aanpak personeelstekort 2020-2021. Bij deze regelingen is sprake van een ontoreikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierbij zijn

onvoldoende controles uitgevoerd op de naleving van subsidievoorwaarden. Het gevolg is dat de minister niet goed kan vaststellen of aan deze voorwaarden is voldaan. Dit leidt tot onzekerheden in rechtmatigheid van de subsidieverplichtingen. Voor het antwoord op de vraag wat hiermee gebeurd is verwijzen wij naar de verantwoordelijke bewindspersonen.

Vraag 4

Als wordt gesproken over onzekerheden van 619 miljoen euro in de rechtmatigheid van subsidieverplichtingen die de minister is aangegaan, over wat voor soort onzekerheden gaat het? Wat is hiermee gebeurd?

Deze onzekerheden worden veroorzaakt door een ontoereikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van verplichtingen en uitgaven moet de minister in voldoende mate kunnen vaststellen of aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Bij de subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021 en de regeling extra hulp voor de klas heeft de minister onvoldoende controles uitgevoerd of laten uitvoeren op de naleving van alle subsidievoorwaarden en verplichtingen. Hierdoor kan de minister niet goed vaststellen of het geld door de scholen volgens de subsidievoorwaarden is uitgegeven. Dat leidt tot € 619 miljoen aan onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen.

Hetzelfde speelt ook bij twaalf regelingen van geringere financiële omvang wat leidt tot onzekerheden van een totaal € 72 miljoen. Het betreffen onderstaande regelingen waarmee wij tevens antwoord geven op vraag 5:

- Subsidieregeling extra begeleiding en nazorg mbo 2021-2022 (€ 23,6 miljoen)
- Subsidieregeling doorstroomprogramma's po-vo voor gelijke kansen (€ 12,7 miljoen)
- Subsidieregeling flexibel beroepsonderwijs derde leerweg (€ 6,4 miljoen)
- Subsidieregeling gelijke kansen in het onderwijs (€ 5,9 miljoen)
- Besluit vaststelling beleidskader subsidie vrijroosteren leraren fase III 2021-2023 (€ 5,7 miljoen)
- Subsidieregeling schoolkracht (€ 5,0 miljoen)
- Subsidieregeling capaciteitentesten 2021-2023 (€ 4,8 miljoen)
- Subsidieregeling structureel voorkomen onnodig zittenblijven vo 2021-2023 (€ 4,7 miljoen)
- Aanvullende subsidieregeling pilot praktijkgericht programma voor gl en tl (€ 1,8 miljoen)
- Subsidieregeling open en online hoger onderwijs 2018-2022 (€ 1,2 miljoen)
- Subsidieregeling regionale aanpak personeelstekort onderwijs 2020-2021 (€ 0,6 miljoen)
- Subsidieregeling uitvoering convenanten lerarentekort PO G5 (€ 0,3 miljoen)

Voor het antwoord op de vraag wat hiermee gebeurd is verwijzen wij naar de verantwoordelijke bewindspersonen.

Vraag 5

Als wordt gesproken over onzekerheden van 72 miljoen euro bij bepaalde regelingen, over welke regelingen gaat dit? Over wat voor soort onzekerheden gaat het? Wat is hiermee gebeurd?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijzen wij naar de beantwoording van vraag 4.

Vraag 6

Bij hoeveel scholen heeft de onduidelijkheid rond het binnen twee jaar uitgeven van de middelen voor het Nationaal Programma Onderwijs geleid tot onduidelijkheid en een minder effectieve besteding van het geld? Is daar een absoluut aantal van te geven, als mede een percentage van het aantal scholen?

Het is methodologisch niet mogelijk om op basis van ons onderzoek een uitspraak te doen over het aantal of percentage van het aantal scholen. De meeste van de 15 schoolleiders die wij in ons onderzoek spraken, wisten niet dat het hier niet ging om een verplichting. Zij dachten dat de NP Onderwijs lumpsum financiering binnen twee jaar tot besteding moest leiden.

Vraag 7

Heeft u kennisgenomen van de in het commissiedebat van de commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op dinsdag 25 mei 2022 over het Nationaal Programma Onderwijs geuite kritiek op de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde noodzaak van vooraf opgestelde, concrete doelstellingen met bijpassende indicatoren om vast te stellen of de doelstellingen van het Nationaal Programma Onderwijs zijn behaald?

Ja.

Vraag 8

Deelt u de in het commissiedebat van de commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op dinsdag 25 mei 2022 over het Nationaal Programma Onderwijs geuite kritiek dat vooraf opgestelde, concrete doelstellingen met bijpassende indicatoren niet nodig zijn om vast te stellen of de doelstellingen van het Nationaal Programma Onderwijs zijn behaald, omdat de Tweede Kamer en de regering het onderwijs moeten vertrouwen?

Wij zien het belang van vertrouwen in het onderwijs en hebben dit in ons rapport ook benadrukt. In Nederland kennen we vrijheid van onderwijs met de bijbehorende bestedingsvrijheid. De minister heeft twee manieren om het onderwijs te financieren: via subsidies en via de lumpsum. Aan subsidies zijn voorwaarden verbonden (die de minister ook moet controleren), aan de lumpsum-financiering niet. Scholen mogen dit, binnen de daarvoor gestelde wettelijke kaders, naar eigen inzicht besteden. De minister hoeft dit niet te controleren.

Maar controle is niet hetzelfde als verantwoording. Scholen moeten namelijk wel verantwoording afleggen aan hun schoolbesturen over de wijze waarop zij het geld hebben besteed en de keuzes die zijn daarin hebben gemaakt.

Evenzo moet de minister zich – op geaggregeerd niveau - aan het parlement verantwoorden over de uitgave van publiek geld en de daarmee bereikte resultaten. De Tweede Kamer moet immers namens de burger kunnen controleren of die 'waar' heeft gekregen voor zijn belastinggeld. Dat kan alleen als vooraf concrete doelen en indicatoren zijn vastgesteld die met het beschikbaar gestelde geld worden beoogd, afspraken zijn gemaakt over indicatoren om te bepalen of deze doelen behaald zijn en als in overleg met het onderwijsveld afspraken worden gemaakt over een informatie-arrangement waarmee bepaald kan worden of doelen gerealiseerd zijn. Dit is niet eenvoudig, maar wel noodzakelijk om te kunnen monitoren of onderwijsgeld tot gevolg heeft dat het onderwijs op het gewenste niveau is en blijft.

Vraag 9

Is de consequentie van het ontbreken van de link tussen geld, interventies en resultaten in de extra verantwoording over de middelen voor het Nationaal Programma Onderwijs dat de effectiviteit van de ingezette middelen met betrekking tot onder meer interventies en het wegwerken van vertraging nooit zal kunnen worden aangetoond?

Dat is inderdaad een risico dat wij zien. Uit de verantwoording die scholen op dit moment afleggen kan de effectiviteit in ieder geval niet worden aangetoond. Het monitorprogramma levert op kleinschaliger niveau mogelijk wel informatie op over de effectiviteit van interventies.

Vraag 10

Geeft het Monitorprogramma van het Nationaal Programma Onderwijs, nu in de verschillende onderdelen van de monitor een koppeling ontbreekt tussen middelen, typen interventies en de behaalde resultaten op schoolniveau, onvoldoende houvast voor het vaststellen of de doelstellingen van het Nationaal Programma Onderwijs al dan niet zijn behaald?

De minister verzamelt veel informatie over de uitvoering van het Nationaal Programma Onderwijs. Maar deze informatie kan alleen ingezet worden voor een oordeel over het behalen van de doelen

van het programma wanneer deze doelen voldoende concreet zijn gemaakt en er is nagedacht over welke informatie nodig is om te kunnen bepalen of de doelen behaald zijn. Wij wijzen er daarbij op dat dit niet hoeft te leiden tot meer verantwoording door scholen. Als er vooraf voldoende is nagedacht over welke informatie nodig is om het behalen van de doelen te kunnen beoordelen (en welke informatie dus niet), kan dit zelfs leiden tot minder verantwoordingslast.

Vraag 11

Hoeveel scholen hebben de middelen voor het Nationaal Programma Onderwijs overhaast uitgegeven, omdat zij bang waren het geld kwijt te raken na twee jaar? Is daar een absoluut aantal van te geven, als mede een percentage van het aantal scholen?

Zie het antwoord bij vraag 6.

Vraag 12

Welke (harde) voorwaarden zijn er wel bij de besteding van de middelen voor het Nationaal Programma Onderwijs?

Er zijn verschillende financieringsstromen binnen het Nationaal Programma Onderwijs. Het overgrote deel van deze middelen is als aanvullende bekostiging uitgekeerd aan scholen. Hieraan zijn geen andere bestedingsvoorwaarden verbonden dan aan de reguliere bekostiging van scholen. De subsidieregelingen die onderdeel uitmaken van het NPO kennen wel voorwaarden. Zo mag subsidie uit de regeling Extra hulp voor de klas alleen ingezet worden voor de ondersteuning voor leraren.

Vraag 13

Is een gevolg van het Nationaal Programma Onderwijs dat de kloof tussen scholen met (risico's op) achterstanden en scholen die hun zaken op orde hebben groter is geworden?

Of de kloof tussen scholen met de grootste risico's en de scholen met lagere risico's op achterstanden daadwerkelijk groter is geworden hebben wij niet onderzocht. Wij zien dit wel als een risico. Wij merken daarbij op dat deze minister maatregelen neemt om dit risico te beperken. Wij denken hierbij met name aan de arbeidsmarkttoelage voor scholen met de grootste risico's en de herverdeling van het geld voor het tweede jaar van het Nationaal Programma Onderwijs.

Vraag 14

Hoeveel scholen met grotere risico's op achterstanden zijn leraren kwijtgeraakt door het Nationaal Programma Onderwijs, omdat leraren naar andere scholen of bureaus vertrokken zijn? Zijn hier cijfers of percentages over? Is hier in het algemeen iets over te zeggen?

Onderzoek van de Inspectie voor het Onderwijs laat zien dat scholen met grotere achterstanden meer moeite hebben met het aantrekken en vasthouden van leraren.

Vraag 15

Draagt het Nationaal Programma Onderwijs bij aan het versterken van de positie van externen, doordat scholen door de inzet van het extra geld met elkaar zijn gaan concurreren om personeel?

Dit is een risico dat wij zien. In 2021 communiceerde de minister voor BVOM dat scholen het geld binnen 2 jaar uitgegeven moest worden. Ons onderzoek indiceerde dat scholen die geen personeel konden vinden maar wel druk voelden om het geld uit te geven zich hierdoor sneller wendden tot externe inhuur.

Vraag 16

Verzwakt het Nationaal Programma Onderwijs met name scholen met (risico's op) achterstanden, omdat zij in de concurrentie met andere scholen minder goed in staat zijn personeel aan te trekken en te behouden, waardoor zij afhankelijker worden van de dure inzet van externen?

Uit onderzoek van de Inspectie voor het Onderwijs is bekend dat scholen met risico's op achterstanden meer moeite hebben om personeel aan te trekken en te behouden. Wij zagen in ons onderzoek onder 66 scholen ook dat de scholen in onze steekproef met de hoogste achterstanden verwachtten minder geld te besteden aan personeel en meer aan de inhuur van externen. Hierin is echter nog niet het effect meegenomen van de door de minister geïntroduceerde arbeidsmarkttoelage voor scholen met de hoogste risico's. Het is mogelijk dat deze maatregel (een deel van) dit risico ondervangt. Een evaluatie zal dit moeten uitwijzen.

Vraag 17

Hoeveel scholen hebben alle middelen voor het Nationaal Programma Onderwijs al uitgegeven?

Deze vraag kunnen wij op basis van ons onderzoek niet beantwoorden.

Vraag 18

Betekent de constatering dat de menukaart met interventies dusdanig breed is geformuleerd, waardoor scholen praktisch elk mogelijk plan dat zij al hadden als een interventie van de menukaart konden interpreteren, dat ten aanzien van het Nationaal Programma Onderwijs moet worden vastgesteld dat bij de verantwoording van de ingezette middelen en interventies weinig tot niets zinnigs kan worden geconcludeerd over de effectiviteit ervan?

Wij denken inderdaad dat er op basis van de verantwoordingsinformatie weinig betrouwbaars geconcludeerd zal kunnen worden over de effectiviteit van ingezette middelen voor specifieke

interventies. Daarbij merken wij wel op dat de minister binnen zijn monitorprogramma, los van de verantwoording, onderzoek wil laten doen naar de effectiviteit van 5 à 10 specifieke interventies op scholen die vrijwillig meewerken aan dit onderzoek. Mogelijk levert dit meer informatie op.

Vraag 19

Leidt de aanbeveling om alsnog te komen tot concrete, meetbare doelen en het opstarten van een programma om samen met de onderwijssector afspraken te maken over een gestandaardiseerd informatie-arrangement met eenduidige indicatoren tot de conclusie dat de verantwoording van het Nationaal Programma Onderwijs tot het moment waarop doelen en programma gereed zijn en daadwerkelijk worden ingezet weinig meer behelst dan de waardering van een niet te toetsen verhaal?

Zo lang een informatie-arrangement met meetbare doelen en bijbehorende indicatoren ontbreken kunnen wij, maar ook u als Tweede Kamer, niet beoordelen of het Nationaal Programma Onderwijs aan de verwachtingen heeft voldaan. De minister voor PVO heeft recent een eerste stap gezet door een document met doelen en indicatoren naar uw Kamer te sturen.

Vraag 20

Hoe kijkt de Algemene Rekenkamer naar de aanpassingen die al gedaan zijn aan het Nationaal Programma Onderwijs door de nieuwe minister?

In reactie op ons onderzoek en in diverse media deelt de minister de analyse om scherp te zijn op de doelstellingen van het programma en daar concrete indicatoren aan te verbinden teneinde zicht te houden op de resultaten van de onderwijsinstellingen. Naar aanleiding van de signalen dat scholen met grotere risico's op achterstanden meer moeite hebben de opgelopen vertragingen in te halen, heeft de minister besloten een hoger percentage van het beschikbare geld voor 2022/2023 aan deze scholen uit te keren. Daarbij is afgesproken de arbeidsmarkttoelage voor docenten op de scholen met de grootste risico's structureel te maken. Evaluatie zal moeten uitwijzen of deze maatregelen het gewenste effect hebben. Daarnaast zien wij dat de communicatie over het Nationaal Programma Onderwijs is verbeterd sinds het aantreden van de nieuwe minister.