

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 6 juni 2023
betreft Beantwoording vragen Tweede Kamer over de Resultaten verantwoordingsonderzoek
2022 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Geachte mevrouw Bergkamp,

Hierbij bieden wij u onze antwoorden aan op de door de Vaste commissie voor Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap gestelde vragen over de *Resultaten verantwoordingsonderzoek
2022 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*.

Algemene Rekenkamer

drs. E. (Ewout) Irrgang,
wnd. president

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

**Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen van de Tweede Kamer over de Resultaten
verantwoordingsonderzoek 2022 bij het Ministerie van Onderwijs Cultuur en
Wetenschap**

Vraag 1

*Hoe zou u de trend van almaar stijgende verplichtingen en uitgaven verklaren? Zou u
zeggen dat de onderwijskwaliteit op dezelfde voet meestijgt?*

Naast het feit dat uitgaven en verplichtingen natuurlijkerwijze stijgen door inflatie, heeft de regering op een aantal terreinen grote investeringen gedaan. Eén van deze terreinen is onderwijs, waar met name het Nationaal Programma Onderwijs tot een grote stijging van de uitgaven leidde.

We hebben in het Verantwoordingsonderzoek 2022 geen onderzoek gedaan naar de relatie tussen de extra verplichtingen en uitgaven en de onderwijskwaliteit. Die relatie kan per onderwijstype verschillen. Daarbij hebben niet alle extra uitgaven als (voornaamste) doel om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Voorbeelden daarvan zijn het Fonds Onderzoek en Wetenschap en de aankomende herintroductie van de basisbeurs in het hoger onderwijs.

De relatie tussen investeringen en onderwijskwaliteit kan alleen onderzocht worden wanneer minister en parlement meetbare doelen hebben afgesproken voor investeringen, inclusief de daarbij behorende indicatoren. In het verleden concludeerden wij meermaals dat beiden ontbraken, waardoor we geen uitspraken konden doen over het succes van investeringen in het onderwijs.¹

¹ Algemene Rekenkamer (2023). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 360 VIII, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2021). Aandachtspunten bij het Nationaal Programma Onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 nr 211.

Algemene Rekenkamer (2019). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 200 VIII, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2015). Onderwijsmonitor Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 293 nr. 260.

Vraag 2

Kan uitgebreider worden uitgelegd wat er precies fout is gegaan met betrekking tot Artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid? Kan meer gedetailleerd worden uitgelegd waar de fouten en onzekerheden in zitten? Wat heeft dat concreet voor gevolgen gehad?

Op artikel 9 constateren we dat de meest waarschijnlijke onzekerheid € 18,4 miljoen is. De meest waarschijnlijke fout is € 0,3 miljoen.

De rechtmatigheid van € 18,4 miljoen is onzeker doordat het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) niet sluitend is bij de subsidieregeling Regionale aanpak personeelstekort (RAP). De subsidies onder deze regeling zijn in 2022 verleend en vastgesteld, terwijl nog niet duidelijk is of de gesubsidieerde activiteiten worden uitgevoerd en of aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Het is zaak om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies te voorkomen. Daarom is het zaak om controle op naleving van de subsidievoorwaarden te laten plaatsvinden vóórdat de minister een subsidie vaststelt.

De fout van € 0,3 miljoen heeft betrekking op inkoop waarbij de aanbestedingsregels niet zijn nageleefd. Op moment dat aanbestedingsregels niet worden nageleefd kunnen andere marktpartijen worden benadeeld omdat ze geen eerlijke kans maken op een opdracht. Daarnaast kan het Rijk, en daarmee de belastingbetaler, duurder uit zijn doordat andere marktpartijen wellicht een beter aanbod konden doen dan de partij waaraan de opdracht is gegund.

In dit specifieke geval ging het om twee inkoop. Bij een inkoop had het ministerie van OCW offertes moeten opvragen bij meerdere potentiële leveranciers via een meervoudig onderhandse inkoopprocedure. De opdracht is echter direct aan een partij gegund. Bij de andere inkoop ging het om een opdracht waarbij een meervoudige onderhandse inkoopprocedure is gevolgd. De waarde van de opdracht is echter door het ministerie verhoogd tot een bedrag waarbij volgens Europese procedures moet worden aanbesteed.

Dit past bij onze beoordeling van het M&O-beleid als onvolkomenheid. We zien dit namelijk ook bij de subsidies Verbetering basisvaardigheden, School en omgeving en Heterogene brugklassen. Bij deze subsidies is de risicoanalyse nog niet goed en is de controle nog niet altijd voldoende uitgewerkt. Het gevolg daarvan is dat we niet met zekerheid kunnen vaststellen dat het geld is uitgegeven zoals het bedoeld is. In totaal staat over 2022 voor € 585 miljoen de rechtmatigheid niet vast door ontoereikend M&O-

beleid. U vindt een uitgebreide toelichting op de onvolkomenheid in het M&O beleid in § 4.3.2 en § 6.2 van ons rapport bij het jaarverslag OCW 2022, bladzijde 18 -20 en 41.

Vraag 3

Welke specifieke aanbesteding betrof de fout van €0,3 miljoen op Artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid?

Voor het antwoord op deze vragen, verwijzen we naar het antwoord op vraag 2.

Vraag 4

Bent u van mening dat de onvolkomenheid bij DUO volledig is opgelost, mits de genoemde suggesties worden doorgevoerd?

Het is allereerst aan DUO zelf om aan te geven welke verbetermaatregelen nog noodzakelijk zijn om de onvolkomenheid 'Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer DUO' op te lossen. Het is vervolgens ook aan DUO om aan te tonen dat de onvolkomenheid daadwerkelijk is opgelost.

De suggesties in het rapport dragen naar onze mening bij aan het oplossen van deze onvolkomenheid. Of de onvolkomenheid daarmee volledig is opgelost vraagt (nieuw) onderzoek waarbij wij de opzet, bestaan en werking van de door DUO getroffen verbetermaatregelen zullen nagaan. We zullen dit onderzoek uitvoeren als onderdeel van het Verantwoordingsonderzoek OCW 2023.

Vraag 5

Kan worden gesteld dat afwijking tussen de datum waarop een nieuwkomer start met onderwijs en de registratie in de Basisregistratie Personen soms in het voordeel van een school werkt, maar dat het ook nadelig uit kan pakken gezien de beperkte financiering van twee jaar die beschikbaar wordt gesteld?

Wij concluderen in ons onderzoek dat niet kan worden vastgesteld of de datum waarop de nieuwkomer volgens de leerlingenadministratie op school is gestart juist is. Scholen hoeven namelijk geen bewijsstukken van nieuwkomers meer te bewaren. Het gevolg is dat voor een deel van het geld voor onderwijs aan nieuwkomers niet aantoonbaar is dat scholen het terecht ontvingen. We hebben geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van de inrichting van de nieuwkomersfinanciering voor scholen.

Vraag 6

Kan uit uw rapport worden geconcludeerd dat wachtwoorden onversleuteld worden opgeslagen door DUO? Zo ja, betreft dit wachtwoorden van medewerkers?

In 2022 heeft DUO het wachtwoordbeheer van diverse omgevingen verbeterd. Het wachtwoordbeheer van 2 omgevingen is nog niet van voldoende niveau. Specifiek zijn voor deze 2 omgevingen het periodiek wijzigen van het wachtwoord en de wachtwoordsterkte nog niet goed geregeld. Bij één van deze omgevingen is ook het versleuteld opslaan van wachtwoorden en de vergrendeling bij inactiviteit nog niet goed geregeld.

Het gaat hierbij ook om wachtwoorden van medewerkers. We merken daarbij op dat als iemand toegang zou krijgen tot een onversleuteld opgeslagen wachtwoord, dit op zichzelf nog niet voldoende is om direct schade aan te richten. Er zijn namelijk beveiligingsmaatregelen genomen op meerdere niveaus. Maar hoe meer niveaus kwetsbaarheden vertonen, hoe groter het risico wordt. Het is daarom van belang om deze tekortkoming op te lossen.

Vraag 7

Hoe beoordeelt u de digitale capaciteit van DUO om beleidswijzigingen aan te kunnen? Is dit verbeterd of verslechterd?

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de digitale capaciteit van DUO om beleidswijzigingen aan te kunnen. Wel constateren we dat DUO het afgelopen jaar verbeteringen heeft doorgevoerd in het IT-beheer.

Vraag 8

Heeft u zich ervan verzekerd dat de genoemde cijfers over lage inkomens nog actueel zijn? En klopt het dat deze mensen vaak zzp'er zijn en niet voltijd werken in het genoemde creatieve beroep?

De SER en de Raad voor Cultuur concludeerden in 2016 dat meer dan de helft van de mensen met een creatief beroep een jaarinkomen heeft van minder dan € 30.000. We hebben in het Verantwoordingsonderzoek 2022 deze inkomenscijfers als uitgangspunt genomen voor ons onderzoek. We hebben er geen eigen onderzoek naar gedaan. De gesprekken die wij voor het onderzoek hebben gevoerd, gaven geen reden om aan te nemen dat de situatie inmiddels sterk is veranderd.

Gezien het zeer hoge percentage zelfstandigen in de sector zal een deel van deze groep inderdaad uit zzp'ers bestaan. Het aantal uren dat zzp'ers in de sector werken, en hoe dit zich verhoudt tot een voltijdsbaan, is moeilijk vast te stellen. Deze mensen hebben immers geen arbeidscontract. Wel hebben we in ons onderzoek vastgesteld dat mensen in de cultuursector vaak onbetaald substantieel meer uren werken dan in hun arbeidscontract of bij het verkrijgen van een opdracht is afgesproken.

Vraag 9

Hoe zou verklaard kunnen worden dat begrotingen voor cultuurinstellingen vaak (te) krap zijn?

Cultuurinstellingen dienen bij de aanvraag van een subsidie regelmatig een te krappe begroting in. Uit ons onderzoek is gebleken dat verschillende factoren hierbij een rol spelen. Een van de factoren is dat cultuurinstellingen concurreren om schaars subsidiegeld. Door minder geld te vragen dan ze eigenlijk nodig hebben vergroten instellingen de kans dat hun aanvraag wordt goedgekeurd. Een andere factor is de eigen ambitie van makers in de sector. Wanneer de begroting niet geheel rondkomt, kiest een deel van hen ervoor om weliswaar de begroting naar beneden bij te stellen, maar dit niet door te vertalen naar een minder ambitieus product. Verder stelt een deel van de cultuurfinanciers als voorwaarde dat instellingen met het geld geen reserve mogen opbouwen. Hierdoor kunnen tegenvallers direct leiden tot tekorten op de begroting, onder andere ook in relatie tot personeel. Ook het grote aantal financieringsbronnen waar cultuurinstellingen regelmatig van afhankelijk zijn is een factor: hierdoor is bij de start van het project onduidelijk of alle financiering rond komt. Tenslotte speelt ook de kleinschaligheid van veel instellingen in de sector mee. Cultuurinstellingen bestaan voor het overgrote deel uit enkele individuen. Deze instellingen hebben zelden de mogelijkheid om financiële kennis in te huren.

Vraag 10

Wanneer komt de lichte herhaaltoets van het ICT-adviescollege op DUO?

Het is aan het ICT-adviescollege zelf om aan te geven wanneer de lichte herhaaltoets plaats zal vinden.