

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 4 juni 2024
betreft Beantwoording vragen Tweede Kamer over het Verantwoordingsonderzoek 2023 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Geachte heer Bosma,

Hierbij bieden wij u onze antwoorden aan op de door de Vaste commissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gestelde vragen over het *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII), Rapport bij het Jaarverslag 2023*.

Algemene Rekenkamer

Pieter Duisenberg,
president

Cornelis van der Werf,
secretaris

**Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen van de Tweede Kamer over het
Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII),
Rapport bij het Jaarverslag 2023**

Vraag 1

*Welke subsidies worden bedoeld, wanneer wordt gesteld dat bij bepaalde
onderwijssubsidies weinig controle is of weinig zicht is op de risico's op oneigenlijk
gebruik?*

Wij beoordelen elk jaar het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan bij subsidies aan onderwijsinstellingen. We onderzoeken daarbij of er goed gekeken wordt naar de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies, en of er controle is voordat de minister de subsidies vaststelt. Bij de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden gaat dit goed. Voorbeelden waar dit niet goed gaat zijn de subsidieregeling School en omgeving 2023-2025 en de subsidieregeling versterking aansluiting beroepsonderwijskolom. Onze bevindingen over het M&O beleid bij de subsidieregeling Regionale aanpak personeelstekort (RAP) lichten we bij vraag 4 toe.

Vraag 2

*Waarom controleert u de gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties niet op het gebied van aantallen fte's? Wat zijn zaken waar verschil kan
zitten tussen de informatie waar in het jaarverslag van wordt uitgegaan en de werkelijke
situatie?*

Naar deze aantallen, die vermeld staan in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023* van de minister van BZK, hebben wij in het kader van ons verantwoordingsonderzoek 2023 geen onderzoek gedaan.

Vraag 3

*Gaat de geconstateerde onzekerheid van € 5,2 miljoen, die wordt veroorzaakt door
onvolledige inkoopdossiers, deels ook over de uitbesteding van onderwijssubsidies?*

De onzekerheid van € 5,2 miljoen op artikel 95 Apparaat Kerndepartement gaat over de inkoop die het ministerie zelf doet, zoals de inkoop van goederen of diensten. Het gaat niet over (onderwijs)subsidies die vanuit het ministerie zijn verstrekt. Zie ook het antwoord op vraag 5.

Vraag 4

Wat veroorzaakt het niet sluitend zijn van de subsidieregeling Regionale aanpak personeelstekort hetgeen een onzekerheid van € 7,7 miljoen tot gevolg heeft?

De subsidies onder deze regeling zijn in 2023 verleend en direct vastgesteld, terwijl op dat moment nog niet duidelijk was of de gesubsidieerde activiteiten werden uitgevoerd en of aan de subsidievoorwaarden was voldaan. Het is zaak om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies te voorkomen. Voor een sluitend M&O-beleid is het belangrijk om controle op naleving van de subsidievoorwaarden te laten plaatsvinden vóórdat de minister een subsidie definitief vaststelt.

Vraag 5

Hoe kan het zijn dat inkoopdossiers onvolledig zijn?

Op artikel 95 Apparaat Kerndepartement staat de rechtmatigheid van € 5,2 miljoen niet vast vanwege onvolledige inkoopdossiers. Bij uitgaven die onderdeel uitmaken van het bedrag van € 5,2 miljoen hebben wij bijvoorbeeld vastgesteld dat:

- facturen betaald worden waarbij de achterliggende overeenkomsten zijn verlopen en de aanvullende overeenkomsten ontbraken
- er meer wordt gefactureerd dan op basis van de raamovereenkomst is afgesproken
- gefactureerde uurtarieven niet aansluiten op de uurtarieven in de overeenkomsten
- er verschillen zijn tussen besteloverzichten en de ontvangbevestigingen van goederen
- er sprake was van betaling van afgeronde bedragen, waarbij de betaalde bedragen niet meer aansloten op de gefactureerde bedragen
- getekende urenbriefjes, ter bevestiging van de gefactureerde aantallen, ontbreken
- (definitieve) overeenkomsten ontbreken, er is dan betaald op basis van een factuur

Vraag 6

Op welke manier had voorkomen kunnen worden dat er een onzekerheid is van € 7,7 miljoen, die wordt veroorzaakt doordat het M&O-beleid niet sluitend is bij de subsidieregeling Regionale aanpak personeelstekort?

Hiervoor verwijzen we naar het antwoord op vraag 4.

Vraag 7

Hoeveel procent is de € 330 miljoen aan onzekerheden in de aanvullende bekostiging van het nieuwkomeronderwijs van het totaal dat naar nieuwkomeronderwijs gaat?

De bekostiging van het primair nieuwkomersonderwijs is in zijn geheel, dus 100%, onzeker. Dit bedraagt € 207,5 miljoen. Van de bekostiging in het voortgezet nieuwkomersonderwijs is € 122,4 miljoen onzeker, dit is 42,8% van het totaal van € 286,2 miljoen. Dat € 330 miljoen onzeker is, wil niet zeggen dat scholen dit bedrag onterecht hebben ontvangen, maar dat het onvoldoende is aangetoond dat dit bedrag correct is. Dit komt omdat bij de nieuwkomersregeling in het primair en voortgezet onderwijs scholen de bewijsstukken van nieuwkomers niet hoefden te bewaren. Hierdoor kon de minister niet vaststellen of de datum, waarop de nieuwkomer volgens de leerlingenadministratie op school was gestart, juist was.

Vraag 8

Hoeveel procent is de € 384 miljoen aan onzekerheden in de subsidies van het totaal aan subsidies exclusief het nieuwkomeronderwijs?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijzen we naar de minister van OCW. Deze informatie is niet uit het jaarverslag van OCW op te maken, omdat de realisatie op de verplichtingen niet op dit niveau hoeft te worden verantwoord in het jaarverslag. De onzekerheid in de subsidies wil overigens niet zeggen dat scholen dit geld onterecht ontvingen, maar dat het niet volledig aantoonbaar is dat het bedrag correct is.

Vraag 9

Is het enige verschil in de conclusie over al dan niet oneigenlijk gebruik van subsidiestromen tussen de regeling Verbetering basisvaardigheden en andere bekeken regelingen de risicoanalyse? Zo nee, welke andere verschillen zijn er en hoe zijn die verschillen gemeten of geconstateerd?

Wij hebben twee verschillen vastgesteld. In de eerste plaats verschilt de kwaliteit van de risico-analyses per subsidieregeling. Het tweede verschil betreft het feit dat diverse subsidieregelingen in 2023 bij toekenning al direct definitief zijn vastgesteld, zonder dat is gecontroleerd of de subsidie-ontvanger aan de subsidievoorwaarden voldoet. De subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden viel ons positief op. Dit komt omdat hiervoor een goede risico-analyse is opgesteld en de subsidie pas wordt vastgesteld na controle op de naleving van de subsidievoorwaarden.

Vraag 10

Heeft u suggesties hoe m.b.t. het M&O-beleid ervoor kan worden gezorgd dat de kwaliteit van risico-analyses bij grotere subsidieregelingen wordt verbeterd?

Zoals wij aangeven in ons rapport heeft het Ministerie van OCW hernieuwde formats voor risico-analyse en controlebeleid vastgesteld en per 1 januari 2024 in gebruik genomen. De werking hiervan zal in 2024 moeten blijken. Door middel van intern toezicht kan de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) de kwaliteit van de risico-analyses bewaken.

Vraag 11

Kunt u adviseren hoe m.b.t. het nieuwkomersregeling ervoor gezorgd gaat worden dat scholen in de toekomst aantonen dat de bekostiging terecht is ontvangen?

We constateerden afgelopen jaar dat scholen in het PO en VO geen bewijsstukken meer van nieuwkomers meer hoefden te bewaren. Door het vervallen van de bewijslast is niet volledig aantoonbaar dat scholen het geld voor nieuwkomersonderwijs terecht ontvingen. Om in de toekomst wel aan te tonen dat scholen de bekostiging terecht ontvingen, zijn aanpassingen nodig. Er zijn diverse mogelijkheden om ervoor te zorgen dat aantoonbaar wordt dat scholen de bekostiging terecht hebben ontvangen, waaronder het herinvoeren van de registratieplicht.

De minister geeft in reactie op ons rapport aan dat wijzigingen worden verkend en voorbereid.

Vraag 12

Kunt u toelichten waarom niet is gekozen voor een wat uitgebreidere toelichting in tabel 2 bij 'Resultaat/inzet' inzake Maatregel/doel 'Cultuur (inclusief musea) en media'?

Onze toelichting over het extra geld van het kabinet Rutte IV is gebaseerd op een beknopte analyse van de informatie die de staatssecretaris van Cultuur openbaar heeft gemaakt. We hebben geen eigen onderzoek hebben gedaan naar de geldstromen en resultaten van de extra gelden voor cultuur. Wel zijn we in paragraaf 5.4.2 ingegaan op ons eerdere onderzoek naar de Fair Practice Code en de extra gelden die de staatssecretaris hiervoor heeft ingezet. U treft de betreffende tekstpassage aan op bladzijde 52 en 53 van ons rapport.

Vraag 13

Op welke wijze kan het ministerie meer inzicht krijgen in de resultaten van extra gelden voor het verbeteren van de gelijke kansen van mbo -studenten?

In onze rapporten deel I en II over de gelijke kansen van mbo-studenten, die u kunt vinden op onze website www.rekenkamer.nl, stellen we vast dat de minister van OCW en de besturen van de bekostigde mbo-besturen geen inzicht hebben in de resultaten van de maatregelen en (extra) gelden die zij inzetten om de gelijke kansen van mbo-studenten te verbeteren. Dat komt in de eerste plaats omdat de minister van OCW samen met de mbo-bestuurders niet hebben bepaald wat zij verstaan onder gelijke kansen. Ook hebben zij niet bepaald wat zij concreet willen bereiken bij de verschillende doelgroepen als het gaat om gelijke kansen en welke informatie zij nodig hebben om vast te stellen of zij met de inzet van maatregelen en (extra) geld de beoogde resultaten behalen. Wij hebben daarom de minister aanbevolen om samen met de besturen van mbo-scholen een definitie van gelijke kansen op te stellen in meetbare en toetsbare termen. Daarnaast hebben we aanbevolen dat zij samen bepalen welke resultaten zij eind 2027 willen bereiken en bij welke (duidelijk bepaalde) groepen studenten. Dan lopen namelijk de huidige bestuurlijke afspraken tussen minister en mbo-besturen ten einde.

Tenslotte hebben we aanbevolen dat minister en besturen gezamenlijk vaststellen welke basisinformatie zij nodig hebben om te bepalen in welke mate er sprake is van kansengelijkheid onder mbo-studenten. En welke informatie zij nodig hebben om de effectiviteit van ingezette maatregelen en budget vast te stellen. Hiermee leggen de minister en mbo-besturen de basis voor zowel het leren en verbeteren als het sturen, monitoren en verantwoorden over gelijke kansen van mbo-studenten. De kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden die wij in ons onderzoek hebben gebruikt, kunnen minister en mbo-bestuurders als inspiratie gebruiken voor het opvolgen van onze aanbevelingen.

Vraag 14

Leidt het werken met verschillende geldstromen voor dezelfde of vergelijkbare maatregelen en doelstellingen per definitie tot geen versnippering van aandacht en extra administratieve rompslomp?

Wij stellen op basis van onze onderzoeken vast dat verschillende geldstromen leiden tot versnippering van aandacht en extra administratieve rompslomp, wanneer deze geldstromen a) gericht zijn op het realiseren van hetzelfde doel of het nemen van dezelfde maatregelen en b) eigen en andere eisen stellen aan het aanvragen, administreren en verantwoorden. Bestuurders van onderwijsinstellingen moeten dan namelijk elke geldstroom apart aanvragen, administreren en verantwoorden. Wij willen u hierbij ook meegeven dat het verstandig is om voor het oplossen van structurele problemen ook structurele middelen in te zetten in plaats van tijdelijke.

Vraag 15

Waarom is in 2023 van de € 653,9 miljoen voor de verbetering van onderwijs 'slechts' bijna € 600 miljoen uitgegeven? En weet u wat is gebeurd met de resterende ca. € 54 miljoen?

In ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat er in 2023 minder geld is uitgegeven voor het versterken van de algemene onderwijskwaliteit dan begroot. De Algemene Rekenkamer heeft geen inzicht in wat er precies met de resterende € 54 miljoen is gebeurd. Dit geld is over veel verschillende beleidsartikelen en maatregelen verdeeld. Hiervoor verwijzen we u naar de minister van OCW.

Vraag 16

Kunt u verder toelichten wat u verstaat onder huisvestingsproblematiek en hoe dit zorgt voor meer nieuwkomers die geen onderwijs kunnen volgen?

In ons onderzoek kwam naar voren dat de huisvestingsproblematiek een knelpunt was voor de toegang tot onderwijs voor nieuwkomers. De VO-raad en LOWAN gaven in 2022 aan dat er niet genoeg onderwijslocaties beschikbaar om een grote toestroom van nieuwkomers te faciliteren. Ook in gesprekken met nieuwkomersonderwijsinstellingen (ISK's) kwam naar voren dat verschillende instellingen problemen hadden met het vinden van genoeg lokalen/lesruimtes voor het aantal leerlingen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting. Zij moeten zorgen dat er voldoende en goede gebouwen beschikbaar zijn. Dit lukte niet altijd, waardoor leerlingen soms moesten wachten tot er huisvesting gevonden was tot zij lessen konden volgen. Ook gaven medewerkers van de nieuwkomersonderwijsinstellingen aan dat de huisvesting die gevonden werd, vaak van onvoldoende kwaliteit was. De locatie was bijvoorbeeld slecht bereikbaar of niet geschikt als onderwijslocatie (vies of oud, maar bijv. ook het ontbreken van genoeg toiletten of pauzeruimtes). In een extreem geval werd er zelfs les gegeven in een tent. Onderwijsinstellingen gaven aan dat dit niet bevorderlijk was voor de kwaliteit van het onderwijs voor deze leerlingen.

Bron: vo raad en lowan: VO-raad en LOWAN (2022). *Brief Commissiedebat Onderwijs aan Vluchtelingen*. Geraadpleegd op 15-09-2023 via: <https://www.vo-raad.nl/nieuws/vo-raad-lowan-en-laks-luiden-noodklok-over-nieuwkomersonderwijs-urgent-actie-nodig>

Vraag 17

Kunt u voor Emancipatie aangeven waaruit het bedrag van € 927.000 op de tolerantiegrens Rechtmatigheid precies is opgebouwd?

Het bedrag is opgebouwd uit diverse posten. Het grootste deel betreft een begrotingsonrechtmatigheid vanwege het overschrijden van het verplichtingenbudget op dit artikel met € 897.000 zonder voorafgaande autorisatie van het parlement. Dit heeft betrekking op de aanbesteding van de LHBTIQ+ monitor die eind 2023 is afgerond. Daarnaast heeft in december de verlening plaatsgevonden van de projectsubsidie 'Klaar voor de nieuwe realiteit'. Hierbij was in het verplichtingenbudget geen rekening gehouden met een (hogere) meerjarige aanvraag.

Verder is er bij toekenning van een subsidie voor € 15.003 een hoger uurtarief gefinancierd dat zonder nadere toelichting niet is toegestaan in de subsidieregeling LHBTI. Tot slot is een subsidie toegekend waarbij de onderliggende begroting voor € 15.089 onvoldoende was onderbouwd.

Vraag 18

Kunt u voor Cultuur aangeven waaruit het bedrag van € 10,392 miljoen op de tolerantiegrens Rechtmatigheid precies is opgebouwd?

Een bedrag van € 8,3 miljoen heeft betrekking onrechtmatige inkopen. Daarbij zijn contracten voor onbepaalde tijd aangegaan. Dat is in strijd met de aanbestedingswet. Een bedrag van € 2,0 miljoen volgt als meest waarschijnlijke fout uit een steekproef op de aangegane verplichtingen.

Vraag 19

Kunt u voor Cultuur aangeven waaruit het bedrag van € 587.000 op de tolerantiegrens Betrouwbaar en ordelijkheid precies is opgebouwd?

De verhoging van subsidie voor het Erfgoedpark Batavialand is per abuis niet in 2023 verstuurd, maar in 2024. De ophoging van de aangegane verplichting is al wel in het financiële systeem vastgelegd ten laste van begrotingsjaar 2023. De verplichting is derhalve in 2023 te hoog vastgelegd voor een bedrag van € 586.615.