

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2021

Nr. 11

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2020

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2021 (hoofdstuk VIII) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (Kamerstuk 35 570 VIII, nrs. 1 en 2).

De begroting omvat € 43.683,6 miljoen aan uitgaven, € 42.881.974 miljoen aan verplichtingen en € 1.445 miljoen aan ontvangsten. Deze ontvangsten betreffen hoofdzakelijk terugbetalingen van studieleningen, lesgeld en Ster-inkomsten. De uitgaven zijn grotendeels overdrachten aan instellingen op afstand. Het betreft met name onderwijs- en culturele instellingen, de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en het publieke omroepbestel. Twee andere belangrijke financiële instrumenten zijn leningen en inkomensoverdrachten. Dit betreft vrijwel uitsluitend de studiefinanciering.

Steunmaatregelen coronacrisis

Over de financiële gevolgen en bereikte resultaten van de getroffen steunmaatregelen legt het kabinet verantwoording af in de jaarverslagen. Net als bij de kredietcrisis van de jaren 2008–2011 onderzoekt de Algemene Rekenkamer de publieke verantwoording van de steunmaatregelen. Met onze webpublicatie Coronarekening (www.rekenkamer.nl/coronarekening) brengen we in kaart welke maatregelen door het kabinet zijn getroffen, 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.

De ontwerpbegroting van het Ministerie van OCW omvat ruim € 1 miljard aan extra maatregelen als gevolg van de coronacrisis. Daarbij is ruim € 700 miljoen voor cultuur gereserveerd, ruim € 300 miljoen betreft het

steunpakket onderwijs en ruim € 40 miljoen wordt uitgegeven aan de publieke omroep en lokale media.

In ons verantwoordingsonderzoek OCW 2020 zullen wij de effecten van de € 244 miljoen aan steunmaatregelen voor het inhalen van onderwijsachterstanden als gevolg van de scholensluiting onderzoeken, aangezien dit het grootste deel van de corona-steunmaatregelen op onderwijs betreft. Aangaande cultuur nemen we in het verantwoordingsonderzoek 2020 geen analyse op, omdat de afrekening van de beschikkingen over de subsidieperiode 2017–2020 pas in 2021 plaatsvindt. Ons onderzoek uit 2015, naar het wegvallen van gelden in de cultuursector, gaf overigens aan dat toen vooral de podiumkunsten geraakt werden.¹ Ook bleek uit dat onderzoek dat inzicht in het effect van deze bezuinigingen vaak ontbrak, door het schuiven met budgetten en het gebrek aan informatie. Hoe de huidige coronacrisis op lange termijn van invloed is op de culturele sector is nu nog onduidelijk. Goede informatievoorziening is hier geboden.

Aandachtspunten

Wij noemen in deze brief enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling 2021, te weten:

- Passend onderwijs
- Versterking voorschoolse educatie
- Werkdruk primair onderwijs
- Publieke omroep
- Fiscale regelingen

1 Passend onderwijs: zicht op besteding middelen verbetert niet

De Kamercommissie OCW heeft Ministers Slob en Van Engelshoven verzocht om uw Kamer vóór de begrotingsbehandeling te informeren over passend onderwijs. De Ministers hebben aangegeven dat een reactie op de evaluatie passend onderwijs in het najaar zal volgen.

In mei 2020 publiceerde het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) het meerjarige onderzoek Evaluatie Passend Onderwijs.² Dit onderzoek concludeert dat maatregelen ontbreken om de beoogde leerlingen te monitoren. Ook stelt NRO dat (lange termijn) doelen onduidelijk zijn en onvoldoende wordt gestuurd op adequate toerusting en facilitering van leraren en schoolleiders. In eerder onderzoek (zie hierna) hebben wij vergelijkbare conclusies getrokken. Het zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs lijkt dus sinds de publicaties die wij op dit gebied uitbrachten niet (voldoende) verbeterd.

Al in 2013 publiceerden wij het onderzoek *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* Hierin concludeerden wij dat toereikendheid niet alleen vanuit geld te beantwoorden is.³ Ook aspecten als taken en (de kwaliteit van) personeel moeten hierbij betrokken worden.

In het verantwoordingsonderzoek OCW 2016 (Algemene Rekenkamer 2017) gaven wij concrete aanbevelingen om inzicht in de middelenbesteding te vergroten en deze te monitoren⁴:

- Standaardiseer en uniformeer informatie over de besteding en resultaten van het geld voor samenwerkingsverbanden;

¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 482, nr. 91.

² <https://www.nro.nl/onderzoeksprojecten/passend-onderwijs/>.

³ Bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 92.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 34 725 VIII, nr. 2.

- Maak deze openbaar voor alle partijen (leerlingen, ouders, leraren, schoolbesturen);
- Pas de regels voor jaarverslagen van samenwerkingsverbanden aan zodat deze eenduidig en vergelijkbaar opgesteld worden;
- Laat specifiek en verplicht voor passend onderwijs verantwoording afleggen;
- Laat de instellingsaccountant dit punt in de controle opnemen.

In zijn reactie op ons rapport gaf de Minister aan dat acties in de maak waren om de bestedingen beter te verantwoorden.⁵ In 2018 heeft dit onder andere een openbare website⁶ en een dashboard passend onderwijs opgeleverd.⁷ Het dashboard is echter alleen toegankelijk voor samenwerkingsverbanden, en de openbare website bevat geen informatie specifiek over passend onderwijs. Bovendien gaf de Minister in de reactie ook aan dat het volgen van iedere euro aan extra ondersteuning in de huidige lumpsumsystematiek niet mogelijk is, ook niet na de ingezette acties.

2 Versterking voorschoolse educatie: implementatie urennorm door coronacrisis mogelijk niet gehaald

In de begroting is voor de versterking van voorschoolse educatie een indicator met een streefwaarde voor 2021 opgenomen: de urennorm. Die wordt waarschijnlijk niet gehaald.

Voorschoolse educatie is bedoeld voor kinderen in de leeftijd tussen 2,5 en 4 jaar met een (risico op een) onderwijsachterstand. Vanaf 1 augustus 2020 moeten gemeenten het urenaanbod voorschoolse educatie uitbreiden van minimaal 10 naar gemiddeld 16 uur per week. Het gaat om een uitbreiding van 600 naar 960 uur voor ieder kind van 2,5 tot 4 jaar dat volgens de gemeente tot de doelgroep behoort. Bovendien moeten gemeenten vanaf 1 januari 2022 per doelgroepkind minimaal 10 uur per jaar een hbo-opgeleide pedagogisch medewerker inzetten op de locatie. Deze laatste maatregel beoogt de kwaliteit van de voorschoolse educatie te verhogen.

In een gezamenlijke brief hebben gemeenten, brancheorganisaties in de kinderopvang, de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK) en de sectororganisatie voor het primair onderwijs (PO-Raad) de Minister op 19 mei gevraagd om de invoeringsdatum (1 augustus 2020) van de urennorm uit te stellen. Door de uitzonderlijke coronamaatregelen kan de urennorm mogelijk niet gehaald worden. De Minister heeft de Tweede Kamer laten weten de datum niet uit te stellen, maar wel een extra subsidie toe te zeggen van € 7 miljoen voor een inhaalslag.⁸ Ook wordt bij toezicht en handhaving rekening gehouden met de gevolgen van de coronamaatregelen. Aan de ene kant wordt de datum dus niet veranderd, maar zal op het behalen van de urennorm ook niet (intensief) worden gehandhaafd.

In het verantwoordingsonderzoek OCW 2019 noemden wij een aantal aandachtspunten voor de versterking van voorschoolse educatie.⁹ Deze aandachtspunten blijven staan, zeker gezien de coronamaatregelen en de reactie van de Minister daarop:

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 34 725 VIII, nr. 2.

⁶ <https://informatieproducten.duo.rijkscloud.nl/jaarrekeninggegevens/>.

⁷ <https://informatieproducten.duo.rijkscloud.nl/jaarrekeninggegevens/>.

⁸ Kamerstuk 27 020, nr. 108.

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 35 200 VIII, nr. 2.

- Volg of ouders daadwerkelijk de (extra) uren waarop hun kind recht heeft afnemen;
 - Bij afnemend gebruik kan dan actie worden ondernomen.
 - Maak de feitelijke gemeentelijke kosten inzichtelijk;
- Gemeenten kunnen namelijk ook eigen middelen of reserves inzetten voor dit beleid. Bovendien verandert voor veel gemeenten de rijksbijdrage omdat deze op een nieuwe rekenmethode is gebaseerd sinds 2019. Dit is vaak aanleiding om het beleid voor onderwijsachterstanden op meer punten te herzien dan alleen de invoering van urennorm en de hbo-norm in de voorschoolse educatie.
- Stimuleer en informeer gemeenten om tijdig hbo-geschoold personeel in te zetten.

De kwaliteitsnorm heeft vooralsnog namelijk minder aandacht. Gemeenten hebben momenteel vooral aandacht voor de implementatie van de urennorm.

In zijn reactie op ons rapport in mei 2020 gaf de Minister aan verheugd te zijn met de constatering dat hij goed op weg is met zijn aandeel in de versterking van de voorschoolse educatie, maar ging hij niet in op onze aanbevelingen.¹⁰ In reactie op vragen van Uw Kamer heeft de Minister in juni 2020 aangegeven dat een meerjarig implementatie- en bestedingsonderzoek zicht zal gaan bieden op het daadwerkelijk gebruik van de extra uren en de kosten voor gemeenten.¹¹ Ook was zijn plan om in het schooljaar 2020–2021 om gemeenten en de brancheorganisaties te attenderen op de (voorbereiding van de) invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker.

3 Werkdruk primair onderwijs: indicatoren verlaging onbekend

Voor 2020 en 2021 zijn afspraken gemaakt om meer mensen op te leiden en te behouden voor het funderend onderwijs en om ervoor te zorgen dat leraren zich ontwikkelen en goed worden begeleid. Daarvoor kwam € 460 miljoen beschikbaar. Onderdeel van het convenant is het naar voren schuiven van werkdrukmiddelen. Voor het schooljaar 2020–2021 is daardoor € 380 miljoen beschikbaar om de werkdruk in het primair onderwijs tegen te gaan. Daarnaast is er met de Voorjaarsnota 2020 voor 2021 € 31,5 miljoen en daarna structureel € 32 miljoen beschikbaar gesteld voor de aanpak van het lerarentekort.¹²

Wij constateerden in het verantwoordingsonderzoek OCW 2018 dat de verantwoording die de Minister van scholen ontvangt hem geen inzicht geeft in de resultaten van de inzet van deze middelen, noch in de omstandigheden die hierop van invloed zijn.¹³ In reactie hierop gaf de Minister het volgende aan:

«Zoals ook al eerder aan de Kamer is gemeld en ook uit de onveranderde verantwoordingverplichting voor de werkdrukmiddelen blijkt, blijft het onverminderd van belang om de komende jaren informatie te verzamelen op basis waarvan meer inzicht wordt verkregen in de aanpak en de invloed die het heeft op de ervaren werkdruk. Op basis van deze inzichten kan worden besloten of bijsturing nodig is en wordt uiteindelijk de laatste tranche toegekend.»

Wij bevelen eerder aan dat de Minister voor het besluit over het resterende deel van de tweede tranche (vanaf 2023) alsnog voldoende

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk 35 470 VIII, nr. 2.

¹¹ Kamerstuk 35 470 VIII, nr. 5.

¹² Kamerstuk 35 470 VIII, nr. 1.

¹³ Bijlage bij Kamerstuk 35 200 VIII, nr. 2.

informatie verzamelt. Gezien de reactie van de Minister gelden deze aanbevelingen nog steeds:

- formuleer een concrete doelstelling met een eenduidige indicator;
- voer een nulmeting uit (dit kan alsnog, aangezien het programma doorloopt);
- verzamel informatie over risico's van invloed op de inzet en resultaten van werkdrukmiddelen;
- vraag scholen het geld dat ze om goede redenen niet kunnen uitgeven aan de verlaging van de werkdruk op de balans als «bestemmingsfonds» op te nemen en niet weg te zetten in de algemene reserves.

4 Publieke Omroep: onvoldoende zicht op besteding middelen

Een wetsvoorstel voor de wijziging van de Mediawet inzake het toekomstperspectief van de publieke omroep is op 17 juni 2020 vastgesteld door de Raad van State en werd op 17 september bij uw Kamer ingebracht. In dat licht brengen wij graag de aanbevelingen uit ons onderzoek naar de publieke omroep onder uw aandacht.

Op 10 december 2019 publiceerden wij het onderzoeksrapport *Hilversum in beeld – Doelmatigheid bij de publieke omroep*.¹⁴ Hierin concluderen wij dat in de wet onvoldoende rekening is gehouden met de institutionele inrichting van de publieke omroep, waardoor NPO weinig grip heeft op zowel de besteding van geld als de geleverde kwaliteit.

Het inzicht dat omroepen in de kosten van hun programma's aan NPO geven is onvoldoende. NPO kijkt verder niet stelselmatig kritisch naar de kosten van programma's die langdurig succesvol zijn. NPO heeft ook geen sterke positie om lagere kosten bij de omroepen te bedingen. Wanneer omroepen programma's uitbesteden aan externe producenten zijn kosten om verschillende redenen altijd hoger, zonder dat duidelijk is of de kwaliteit ook hoger is.

Wij bevelen de Minister daarom het volgende aan:

- heroverweeg of NPO over voldoende instrumenten beschikt om adequaat invulling te geven aan de doelmatigheidsstaak;
- zie af van de normverhoging van kwaliteitseisen voor uitbesteding van programma's aan externe producenten;
- expliciteer prioriteiten in de doelen;
- hanteer in de jaarlijkse verantwoording over de kosten een gedetailleerder genreniveau;
 - o zoals de bestaande opdeling in CCC-codes;
 - o hanteer hierbij indicatoren als kosten per uur en kosten per kijker;
 - o verbeter verantwoording over tussentijdse hercodering van langlopende programma's of laat deze door een onafhankelijke partij uitvoeren.

De Minister voor Media gaf in een reactie aan de aansturing door NPO te vergemakkelijken door te prioriteren in de doelen. Aanpassingen in de Mediawet acht hij niet nodig; de omroepen moeten, volgens de Minister, NPO voorzien van adequate, gedetailleerde financiële informatie.

Wij vragen aandacht voor risico's op ondoelmatigheid bij de publieke omroep, zeker nu een nieuwe wetswijziging ophanden is.

5 Fiscale regelingen

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is beleidsmatig verantwoordelijk voor twee fiscale regelingen die volgens de miljoe-

¹⁴ <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2019/12/10/sturen-op-doelmatige-publieke-omroep-door-npo-lukt-niet>.

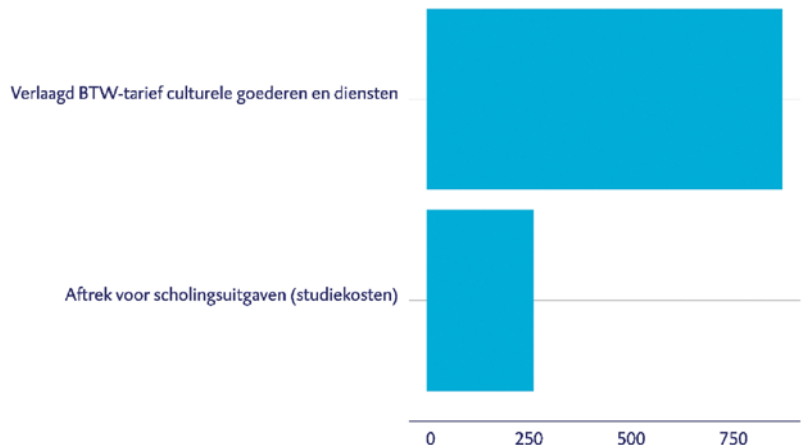
nennota 2021 (Kamerstuk 35 570, nrs. 1 en 2) tot een begrote belastingderving leiden van in totaal € 1.132 miljoen. Fiscale regelingen zijn niet expliciet zichtbaar in de departementale begroting zelf.

Fiscale regelingen zijn onderdeel van het belastingstelsel. De geldstromen die gemoeid zijn met fiscale regelingen gaan daardoor op in de totale belasting(geld)stromen. Hierdoor bestaat het risico dat er slechts beperkt zicht bestaat op en aandacht besteed wordt aan de omvang van deze fiscale regelingen en de doelmatigheid en de effectiviteit van het gekozen beleidsinstrument. In de departementale begroting komt de belastingderving door de fiscale regelingen waarvoor de Minister beleidsmatig verantwoordelijk is niet expliciet tot uitdrukking. Wel staat de fiscale regeling en derving (extracomptabel) vermeld in de memorie van toelichting. De budgettaire derving van een fiscale regeling wordt niet gemaximeerd via deze begrotingswet en kan alleen via een amendering van de voorwaarden van de fiscale regeling van het Belastingplan worden beïnvloed.

Naar aanleiding van ons rapport «Zicht op belastingverlichtende regelingen» (2017) (Bijlage bij Kamerstuk 32 140, nr. 30) wordt inmiddels jaarlijks in bijlage 9 van de miljoenennota een overzicht opgenomen van alle fiscale regelingen en het budgettaire belang van die beleidsmaatregelen. In bijlage 10 van de miljoenennota staat vermeld wanneer de laatste evaluatie heeft plaatsgevonden van de fiscale regeling en wanneer de volgende evaluatie in de planning staat. In de onderstaande figuur hebben wij een overzicht opgenomen van de fiscale regelingen waarvoor de Minister van OCW beleidsmatig verantwoordelijk is en waarvan het budgettaire belang in bijlage 9 van de Miljoenennota is opgenomen.

Figuur 1. Overzicht fiscale regelingen. Bedragen * € miljoen.

Na afschaffing scholingsaftrek blijft er 1 fiscale regeling over



Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2020 op 19 mei 2021 verwachten we het onderzoek *Zicht op rijksbezit* te publiceren, naar de toegevoegde waarde van de departementale balans voor financiële informatie over rijksbezittingen.

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

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris