

Vergaderjaar 2013–2014

33 942

Rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen 2013 en bij de Nationale verklaring 2014

Nr. 24

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 13 juni 2014

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport van de Algemene Rekenkamer van 21 mei 2014 bij het jaarverslag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2013 (Kamerstuk 33 942, nr. 1).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 13 juni 2014. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Verstraten

Vraag 1

Kan door de Algemene Rekenkamer worden herleid welke bedragen waar terecht komen (of al zijn gekomen) van de «extra» 650 miljoen euro?

De bedoelde «extra» € 650 miljoen zijn in het kader van de begrotingsafspraken (het «Herfstakkoord») eind 2013 toegevoegd aan de lumpsum van onderwijsinstellingen in het primair en het voortgezet onderwijs, in het middelbaar beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs (Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 95, blz. 5). Daarbij is volgens het jaarverslag van OCW over 2013 de volgende verdeelsleutel gehanteerd:

	«Extra»	Bron blz in jaarverslag	Meer ontvangen hoofdbekostiging (lumpsum) dan begroot in 2013 ¹
Primair onderwijs	€ 295,0 miljoen	37	€ 424,0 miljoen meer
Voortgezet onderwijs	€ 216,8 miljoen	44	€ 348,5 miljoen meer
Middelbaar beroepsonderwijs	€ 45,3 miljoen	51	€ 53,4 miljoen meer
Hoger onderwijs	€ 87,2 miljoen	59, 61	€ 54,7 miljoen meer
TOTAAL	€ 644,3 miljoen		

¹ Aan vooral PO en VO zijn extra middelen voor jonge leerkrachten toegevoegd (€ 150 miljoen).

Zo is bij onderwijsinstellingen in het primair onderwijs € 183,90 per leerling beschikbaar en in het voortgezet onderwijs € 223,63 per leerling (Regeling bijzondere en aanvullende bekostiging PO en VO 2013, Staatscourant nr 32656, 2013). Een VO-school met bijvoorbeeld 1.600 leerlingen ontving € 356.000 extra in december 2013. Voor elke onderwijsinstelling zijn de beschikte bedragen in de openbare verzamelschikkingen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (www.ocwduo.nl/zakelijk/instellingsinformatie/overzicht_financiële_beschikkingen/verzenddatum/ 18 december 2013) van december 2013 terug te vinden.

Vraag 2

Op welke wijze kan beter worden herleid welke bedragen waar terecht komen?

In de begrotingsafspraken is bij de € 650 miljoen aangegeven dat de middelen bedoeld zijn om op korte termijn te investeren in de kwaliteit van het onderwijs.

In het geval van de € 650 miljoen zijn de bedragen zonder extra concrete eisen toegevoegd aan de lumpsum. Voor de gehele lumpsum geldt dat de middelen bedoeld zijn om kwalitatief goed onderwijs mogelijk te maken. Hoeveel extra kwaliteit deze extra middelen (moeten) opleveren is niet van te voren gedefinieerd en daardoor onduidelijk.

Daar komt bij dat het extra geld dat een schoolbestuur in december ontvangt niet direct in dat lopende schooljaar is te investeren. De leerlingen, de groepsindelingen en het benodigde personeel zijn immers voor het grootste deel al in de zomer daarvoor vastgelegd. Het schooljaar daarna kan dan wel gebruik worden gemaakt van het extra geld. Maar het geld is (voor een belangrijk deel) eenmalig dus een instelling kan geen langdurige verplichtingen aangaan. Het is dus lastig per direct te investeren in de onderwijskwaliteit in de vorm van bijvoorbeeld extra onderwijzend personeel. De problematiek omtrent incidentele middelen blijkt uit ons onderzoek *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* (juli

2013) en zal ook aan de orde komen in het binnenkort door ons te publiceren onderzoek *Bekostiging voortgezet onderwijs*.

Verbeteringen in de herleidbaarheid van het geld zijn enerzijds mogelijk door concretere prestaties en doelen te koppelen aan de (extra) middelen en anderzijds door een langetermijnperspectief te hanteren.

Vraag 3

Op welke wijze kan worden nagegaan of geld bestemd voor «in de klas» ook daadwerkelijk «in de klas» terecht komt? Op welke wijze kan dit proces inzichtelijker worden gemaakt?

De Minister geeft aan dat de investeringen in de kwaliteit van het onderwijs (i.e. de middelen uit het Nationaal onderwijsakkoord en de begrotingsafspraken) zoveel mogelijk op het niveau van de onderwijsinstellingen verantwoord moeten worden.

Schoolbesturen kunnen op dit moment al via www.vensterspo.nl (voor primair onderwijs) en www.schoolvo.nl (voor voortgezet onderwijs) inzichtelijk te maken welke kwaliteitsimpulsen zij ambiëren en welke zij gerealiseerd hebben.

Een volgende stap is wat ons betreft een publieke verantwoording op bestuurs- en/of onderwijsinstellingniveau in de vorm van open data.

Open data bij de overheid zijn data die:

1. uit publieke middelen bekostigd en gegenereerd zijn bij of voor de uitvoering van een publieke taak;
2. openbaar zijn;
3. vrij van auteursrechten zijn of andere rechten van derden;
4. computer-leesbaar zijn en voldoen bij voorkeur aan de «open standaarden» (geen pdf, wel xml of csv);
5. voor hergebruik beschikbaar zijn zonder beperkingen, zoals kosten of verplichte registratie.

In dergelijke open data-bestanden is de bekostigingsinformatie per leerling of student te koppelen aan de uitgaven die de instelling doet, en zijn instellingen onderling te vergelijken.

Vraag 4

Welke stappen zijn gezet met betrekking tot de informatiebeveiliging? Waarom is de voortgang «bescheiden» te noemen?

Het Ministerie van OCW is de goede weg ingeslagen en heeft stappen vooruit gezet. In 2013 zijn workshops en lezingen verzorgd voor medewerkers om het beveiligingsbewustzijn te versterken. Daarnaast is een project gestart bij het kerndepartement om te voldoen aan het rijksbreed afgesproken basisbeveiligingsniveau van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR). De maatregelen om te voldoen aan de BIR zijn nog niet volledig geïmplementeerd. Hierbij gaat het niet alleen om de implementatie van administratieve maatregelen, maar ook om technische maatregelen die de informatiesystemen van het bestuursdepartement moeten beschermen tegen inbraak, misbruik en uitval. De uitvoering van deze maatregelen zal plaatsvinden in 2014. Zo heeft het ministerie het voornemen in 2014 de noodzakelijke risicoanalyses voor bedrijfskritische systemen uit te voeren en zal de Plan-Do-Check-Act (PDCA) cyclus voor het structureel borgen van informatiebeveiliging worden ingericht.

Vraag 5

Kan verder worden ingegaan op de eventuele risico's die de onvolkomenheid van informatiebeveiliging tot gevolg kan hebben? Welke gevolgen zijn geconstateerd?

Wij constateren dat het bestuursdepartement en DUO nog niet op alle aspecten aan de bij het Rijk gehanteerde normen voor informatiebeveiliging voldoen. Dit kan gevolgen hebben voor de continuïteit van de bedrijfsvoering (en daardoor voor de primaire processen) en ook voor de betrouwbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van informatie. Het verantwoordingsonderzoek was gericht op de naleving van het rijksbeleid op het gebied van informatiebeveiliging. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van veiligheidsincidenten.

Vraag 6

Van welk bedrag aan uitgekeerde subsidie is niet duidelijk of deze wel of niet rechtmatig wordt besteed?

Uit de accountantscontrole is gebleken dat de beheerders van de subsidieprocessen relatief veel fouten hebben gemaakt. Over 2013 constateren wij dat subsidies zijn afgerekend op basis van een controleverklaring van de externe accountant waarin de rechtmatigheid niet is opgenomen. Dit zorgt voor onzekerheid over de rechtmatige besteding van de overgedragen publieke middelen. In totaal hebben wij € 160,6 miljoen aan onzekerheid (rechtmatigheid) in het subsidiebeheer (vaststellingsproces) geconstateerd. Daarnaast is uit de controle gebleken dat er nog € 3,3 miljoen aan rechtmatigheidsfouten zijn gemaakt in de afgerekende voorschotten.

Vraag 7

Welke oorzaken zijn er voor het onder druk staan van het financiële beheer van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed?

Het financieel beheer van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed staat om enkele redenen onder druk. De organisatie heeft in 2013 een nieuw subsidiesysteem in gebruik genomen. Het nieuwe systeem zou onder andere geconstateerde knelpunten uit voorgaande jaren met betrekking tot de subsidievaststellingen moeten oplossen. De implementatie van het systeem heeft veel tijd en aandacht gekost, waardoor minder aandacht kon worden gegeven aan het financieel beheer van de primaire processen. De organisatie bleek onvoldoende in staat te zijn de digitalisering van het werkproces toe te passen.

Daarnaast bleek bij ingebruikname van het systeem de conversie van de gegevens van de verplichtingen(-stand) uit het oude systeem niet voldoende gedocumenteerd om op de betrouwbaarheid van de gegevens in het nieuwe systeem te kunnen vertrouwen. Tevens is het conversieproces voor voorschotten nog niet afgerond en staan de gegevens van de openstaande voorschotten nog in het oude systeem. Openstaande voorschotten gaan terug tot 2005 en het aantal openstaande voorschotten is, inherent aan de subsidieregeling, groot. Het werken in twee systemen bemoeilijkt het financieel beheer.

Vraag 8

Kunnen de genoemde knelpunten met betrekking tot het subsidiebeheer van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed verder worden toegelicht?

Het verdelen van het subsidiegeld is gecompliceerd, onder andere omdat de aanvragen het beschikbare budget overstijgen. Dat vereist een zichtbare vastlegging van alle overwegingen om een subsidie toe te kennen. Niet alle overwegingen bleken zichtbaar vastgelegd, ook omdat subsidies onder grote tijdsdruk moesten worden verdeeld, aangezien de oplevering van het nieuwe systeem later was dan gepland. Zo zijn de meeste beschikkingen verstuurd na de in de subsidieregeling weergegeven uiterste datum van subsidietoekenningen. Ook wordt de geldende regelgeving in de subsidiebeschikkingen onvoldoende duidelijk vermeld.

Voor vaststellingen van subsidies geldt dat documenten in dossiers ontbraken, termijnen zijn overschreden en onvoldoende is getoetst in hoeverre alle in de verantwoording opgenomen kosten inderdaad subsidiabel zijn.

Het archiefbeheer, door RCE uitbesteed aan een derde organisatie, dient te worden verbeterd. Deze constructie is in de ogen van RCE debet aan de ontoereikende archivering. Tegelijkertijd dient RCE meer eigen verantwoordelijkheid te nemen om dit uitbestede proces te beheersen. Als gevolg van dit probleem houden bouwkundig medewerkers documenten onder zich omdat zij in het externe archief geen stukken kunnen terugvinden, waardoor de dossiers juist weer incompleet zijn.

Vraag 9

Waar denkt de Algemene Rekenkamer aan wanneer zij voorstelt tot een zakelijkere aanpak te komen bij de vaststelling van cultuursubsidies? Waar baseert de Algemene Rekenkamer zich op?

Bij een zakelijker aanpak stellen wij ons een consequentere naleving van de plannen voor. Het ministerie voert dan strikter beleid bij het vaststellen van de subsidie in het kader van de Basisinfrastructuur Subsidies. En de instellingen houden zich aan de subsidievoorwaarden, zoals aantoonbaar gerealiseerde bezoekersaantallen of eigen inkomsten. En bij niet naleving vordert de Minister (een deel van) de subsidie terug.

Om de instellingen die niet meer in aanmerking zouden komen voor de nieuwe subsidieperiode 2013–2016, het verlies van subsidie te laten opvangen, is er nu voor gekozen om de bijdrage uit het bestemmingsfonds door te schuiven naar de periode na 2012. De Minister heeft deze werkwijze afdoende toegelicht.

Uit onze dossiercontrole is gebleken dat instellingen die niet meer in aanmerking zijn gekomen voor de nieuwe subsidieperiode 2013–2016 overgebleven subsidie niet hoefden terug te betalen. De Minister stelde hier wel voorwaarden aan vast.

Vraag 10

Welke prestatie-indicatoren heeft de Algemene Rekenkamer in gedachten om te bepalen of er wel of niet tot terugvordering overgegaan zou moeten worden? Waar baseert de Algemene Rekenkamer zich op?

Een prestatie-indicator om te bepalen of er wel of niet tot terugvordering zou moeten worden overgegaan zou kunnen, is het aantal voorstellingen/uitvoeringen/etc. of de afgesproken eigen inkomsten. Dan gaat het dus om de prestaties die de instelling levert. Overigens wil de Minister het bestaande beleid voor terugvordering cultuursubsidies in een gesprek met de Algemene Rekenkamer nader toelichten. Daartoe zijn wij gaarne bereid.

Vraag 11

Op welke wijze kan de doelmatigheid van de gewichtenregeling beter worden aangetoond?

Verbetering van (inzicht in) de doelmatigheid van de gewichtengelden vraagt een bestuurlijke keuze. De huidige regeling respecteert de bestedingsvrijheid van de schoolbesturen. Gewichtengelden behoeven niet te worden ingezet voor extra ondersteuning van leerlingen met een achterstand. Als consequentie daarvan wordt van de schoolbesturen niet gevraagd zich daarover te verantwoorden, noch over de resultaten die met deze middelen worden behaald. Het is aan kabinet en parlement om een oordeel uit te spreken over het al dan niet laten voortduren van deze situatie. In het Verantwoordingsonderzoek 2013 hebben wij gewezen op de rechtmatigheidsaspecten van de gewichtenregelingen.

Vraag 12

Hoe is de forse toename, met bijna een verdubbeling elke twee jaar, van onrechtmatig ontvangen gewichtengelden te verklaren? Op welke wijze kan dit voor volgende jaren worden voorkomen?

Een deel van de verklaring van de toename van de onrechtmatig ontvangen gewichtengelden is de risicogerichte controle-inspanning die is geleverd door de Inspectie van het Onderwijs: er is beter gekeken. Wij pleiten echter niet voor nog meer controle op en uitleg van deze M&O-gevoelige en complexe gewichtenregeling. De rechtmatigheid kan ook omhoog als wordt gekozen voor een andere verdelingssystematiek, die gegrondvest is op een objectief en betrouwbaar criterium. Het huidige fundament van de regeling, het opleidingsniveau van ouders, blijkt vanuit rechtmatigheidsperspectief onpraktisch. Uit onderzoek van Sardes (*Naar een nieuw bekostigingsarrangement voor het onderwijsachterstandenbeleid*, Rapport deel 1, Sardes, 2013) blijkt dat met een andere systematiek de gewichtenmiddelen grotendeels op dezelfde scholen terecht komen. Een objectieve verdelingsleutel draagt tevens bij aan de reductie van de uitvoeringslasten voor scholen. Overigens geldt: schoolbesturen hebben bestedingsvrijheid. Zij nemen de beslissing over de daadwerkelijke verdeling van de gewichtenmiddelen over de scholen en de uiteindelijke aanwending daarvan.