

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VIII

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

Nr. 211

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2021

Met deze brief willen wij een aantal punten van aandacht met u delen ten aanzien van het

Nationaal Programma Onderwijs¹ in het algemeen en de zesde Incidentele Supplettoire Begroting 2021 OCW² in het bijzonder. U kunt deze betrekken in uw overwegingen en besluitvorming ten aanzien van het Nationaal Programma Onderwijs en de bijbehorende extra gelden. Onze aandachtpunten komen voort uit de onderzoeken die wij de afgelopen jaren hebben uitgevoerd naar het besteden van onderwijsgeld. Hiervoor verwijzen we u naar onze website www.rekenkamer.nl.

Over het Nationaal Programma Onderwijs en de extra gelden

Met de zesde Incidentele Supplettoire Begroting OCW wordt incidenteel € 2,2 miljard en structureel € 645 miljoen (voor de toename van leerlingen- en studentenaantallen) toegevoegd aan de OCW-begroting voor het uitvoeren van het Nationaal Programma Onderwijs. De Minister van OCW en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (de bewindspersonen) willen met het Nationaal Programma Onderwijs de corona- crisis gerelateerde achterstanden in het onderwijs binnen 2,5 jaar herstellen. Het kabinet stelt voor de uitvoering van dit programma in totaal € 8,5 miljard beschikbaar. Hiervan staat € 6,3 miljard op de Aanvullende post van het Ministerie van Financiën. Dit zal naar de OCW-begroting worden overgeboekt zodra de bewindspersonen maatregelen voor deze middelen hebben uitgewerkt.

Maak duidelijk wat het beoogde maatschappelijke doel is

We vinden het van belang dat de bewindspersonen vooraf en in overleg met het parlement

¹ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 185

² Kamerstuk 35 740, nrs. 1 en 2

Duidelijkheid geven over de doelgroepen en maatschappelijke doelen die onderwijsinstellingen moeten bereiken met het extra geld en over de indicatoren waarmee de bewindspersonen kunnen bepalen of onderwijsinstellingen die doelen hebben bereikt.

Die duidelijkheid vooraf maakt het programma beter uitvoerbaar, navolgbaar en creëert de mogelijkheid om tussentijds van gerealiseerde resultaten te leren. Als vooraf de beoogde beleidsdoelen en daarna achteraf de beleidsresultaten onduidelijk zijn voor onderwijsinstellingen, zien we de volgende risico's:

- Plannen die onderwijsinstellingen ontwikkelen, kunnen uit de pas gaan lopen met de beoogde doelstellingen van de Minister;
- Het kan onduidelijk blijven of en in welke mate onderwijsinstellingen de beoogde resultaten realiseren. De Algemene Rekenkamer heeft al vaker op dit risico gewezen, zoals in onze onderzoeken naar het verhogen van de kwaliteit van leraren³ en naar middelen om werkdruk onder leraren te reduceren⁴.
- Vertraging kan ontstaan bij het toekennen van de gelden die de bewindspersonen beschikbaar willen stellen voor de schooljaren 2021–2022 en 2022–2023. De bewinds- personen zullen de extra gelden, die nog op de Aanvullende post staan bij het Ministerie van Financiën, immers verdelen en toekennen mede op basis van de plannen die onderwijsinstellingen gaan opstellen.

Ook de onderwijsinstellingen zelf zijn gebaat bij duidelijkheid vooraf over de na te streven maatschappelijke doelen. Een gedeeld beeld geeft hen de mogelijkheid om tussentijds en achteraf te leren van collega's door het vergelijken van inzet, keuzes, aanpak en resultaten.

Maak een weloverwogen keuze in financiering, controle en verantwoording

Bij het beschikbaar stellen van publiek geld aan onderwijsinstellingen die op afstand

staan van het Rijk, is het van belang om een weloverwogen keuze te maken in de manier waarop het kabinet publiek geld beschikbaar stelt (het financieringsinstrument). Deze keuze heeft immers gevolgen voor de controle op en verantwoording over publiek geld.

De bewindspersonen willen de maatregelen van het Nationaal Programma Onderwijs voor een belangrijk deel financieren via het verhogen van de lumpsumbekostiging van onderwijsinstellingen en van subsidieregelingen, zoals de subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020–2021 gericht op onderwijsachterstanden door corona.

Lumpsumbekostiging betekent weliswaar dat schoolbesturen bestedingsvrijheid hebben over de publieke gelden die ze ontvangen, maar tegelijkertijd betekent dat volgens ons ook dat daar een passende publieke verantwoording bij hoort. In ons verantwoordingsonderzoek OCW 2015 (Kamerstuk 34 475 VIII, nr. 2) schreven we: «de combinatie van bestedingsvrijheid en grote variatie in de manier waarop schoolbesturen zich in de praktijk blijken te verantwoorden over hun prestaties leidt ertoe dat er op macroniveau geen directe koppeling tussen middelen en resultaten kan worden gelegd en onderlinge vergelijkbaarheid ook lastig is. ... Bij de lumpsumsystematiek hoort daarom een gestandaardiseerde verantwoording door de scholen zelf met uniforme informatie.⁵ Naar onze mening geldt dit ook voor de inzet van lumpsumbekostiging voor de

³ Kamerstukken 31 293, 31 289 en 31 524, nr. 260

⁴ Kamerstuk 35 200 VIII, nr. 2

⁵ Kamerstuk 34 475 VIII, nr. 2

beschikbaar gestelde extra middelen voor het Nationaal Programma Onderwijs. Immers, uniforme informatieverzameling – niet hetzelfde als uniforme keuzes – is de basis voor een professioneel gesprek.

De algemene uitkering die gemeenten als een vorm van lump sum krijgen uit het gemeente- fonds kan hierbij als voorbeeld dienen. Gemeenten verantwoorden zich over de besteding van de uitkering en andere middelen aan de gemeenteraad. Hierbij moeten zij gebruik maken van de verslaggevingsregels uit het Besluit Begroten en Verantwoorden zonder dat dit ten koste gaat van hun autonomie. Gemeenten stellen de geüniformeerde informatie over hun bestedingen beschikbaar aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Bij subsidies worden vooraf wel meer specifieke voorwaarden gesteld aan de besteding. Het kadert de keuzevrijheid van instellingen. Hierdoor kunnen de bewindspersonen vooraf sterker sturen op de besteding van gelden bij subsidies dan bij lumpsumbekostiging. En achteraf moeten zij controleren of de subsidiegelden conform de subsidievoorwaarden besteed zijn. Het beschikbaar stellen van geld voor een specifiek doel vereist immers dat specifieke voorwaarden worden gesteld en dat achteraf passende verantwoording daarover plaatsvindt.

Uw Kamer vroeg de regering recentelijk de verantwoording over de subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020–2021 (Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 184) te vereenvoudigen⁶. We begrijpen de gedachte erachter, maar wijzen u op het mogelijk gevolg hiervan. Namelijk dat de bewindspersonen en daarmee de Tweede Kamer relevante informatie over het besteden van deze publieke gelden niet krijgen. Ook heeft het gevolgen voor de controle op misbruik en oneigenlijk gebruik van deze gelden. Het vereenvoudigen van de verantwoording kan op gespannen voet komen te staan met het doel van het inzetten van een subsidieregeling. Het is van groot belang om een zorgvuldig evenwicht te vinden tussen enerzijds het beperken van de administratieve lasten van onderwijsinstellingen en anderzijds het vergaren van relevante informatie die het onderwijs zelf nodig heeft om vast te stellen of het geld aan de juiste doelen is besteed op een wijze die u voor ogen stond en ook tot de beoogde maatschappelijke resultaten heeft geleid.

Op dit moment is er nog geen sprake van helderheid over uniforme indicatoren die op het niveau van de scholen en op landelijk niveau inzicht kunnen geven in de bestedingen en maatschappelijke resultaten van de extra middelen.

Bepaal vooraf welke informatie over resultaten en uitgaven nodig is

We vinden het daarom belangrijk dat de bewindspersonen eerst samen met de onderwijs-
instellingen en in overleg met de Tweede Kamer vooraf bepalen welke maatschappelijke doelen worden nagestreefd en welke informatie nodig is om vast te stellen wat de resultaten van het Nationaal Programma Onderwijs zijn. Een slim en slank informatie- arrangement kan zorgen voor meer inzicht in de kwaliteit van het onderwijs zonder dat het leidt tot onnodige bureaucratie. Immers het gaat om het vergaren van kennis die onderwijsbesturen en de bewindspersonen per definitie behoren te hebben.

⁶ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 68

In het Nationaal Programma Onderwijs en de bijlagen bij dit programma besteden de bewindspersonen aandacht aan monitoring en evaluatie. We wijzen hierbij – net als in ons rapport Onderwijsmonitor (Bijlage bij Kamerstukken 31 293, 31 289 en 31 524, nr. 260) – op het belang dat onderwijsinstellingen niet alleen informatie over resultaten verzamelen, maar dat zij deze informatie ook zelf kunnen koppelen aan financiële informatie over de uitgaven van de extra gelden op schoolniveau. Daarmee wordt die informatie over het bereiken van maatschappelijke doelen ook sturingsinformatie voor de onderwijsinstellingen zelf.

Ook informatie over bestedingen aan meer indirecte maatregelen, zoals het wegnemen van werkdruk bij docenten, zou verzameld en gekoppeld moeten worden aan de bereikte resultaten. Zo kan op termijn inzicht ontstaan in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de getroffen maatregelen en ontstaat een basis voor het leren over de meest effectieve inzet van schaarse publieke middelen.

Dit inzicht ontstaat echter alleen als de manier waarop relevante informatie over doeltreffendheid en bestedingen in beeld wordt gebracht vergelijkbaar is. Het lijkt ons daarom verstandig dat de bewindspersonen in overleg met vertegenwoordigers uit het onderwijs vooraf bepalen welk inzicht en hoe dit inzicht gegeven gaat worden. Anders is het risico reëel dat achteraf niet meer vast te stellen is of het geld is besteed aan het doel en wat de resultaten zijn van deze financiële injectie. Zo was dit indertijd het geval bij de extra financiële middelen van € 1,2 miljard voor het verhogen van de kwaliteit van leraren in de periode 2015–2018. Ook bij ons onderzoek naar middelen om de werkdruk onder leraren te reduceren, zagen we dat de Minister onvoldoende informatie verzamelt om een onderbouwd besluit te nemen over het laatste deel van de tweede tranche van de werkdruk- middelen.

Een ander risico op ondoelmatige uitgaven is dat de bewindspersonen sommige middelen tijdelijk beschikbaar stellen. Onderwijsinstellingen kunnen deze incidentele middelen in de schooljaren 2021–2022 en 2022–2023 uitgeven aan bijvoorbeeld het aannemen van tijdelijk personeel of het inhuren van externe bureaus. Uit ons onderzoek naar werkdrukkiddelen blijkt dat het aannemen van tijdelijk personeel (fors) duurder is dan vast personeel en dat het gegeven de tekorten op de arbeidsmarkt lastig is om te realiseren. We hebben daarom aanbevolen om onderwijsinstellingen te vragen het extra geld dat ze, om goede redenen, niet kunnen uitgeven aan het beoogde doel op de balans op te nemen als «bestemmings- fonds» en niet op te nemen in de algemene reserves.

Wij vertrouwen erop dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven, opdat het Nationaal Programma Onderwijs en de inzet van extra middelen leiden tot maximaal beleidsresultaat op een zorgvuldige en doelmatige wijze. Aanvullend publiceren we in het Verantwoordingsonderzoek OCW 2020 de resultaten van ons onderzoek naar de subsidieregeling inhaal- en ondersteunings-programma's onderwijs 2020–2021 gericht op onderwijsachterstanden door corona.

Algemene Rekenkamer

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

Drs. (Cornelis) van der Werf,
Secretaris