

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2020

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Feiten en cijfers | 7

2.1 Steunmaatregelen door de coronacrisis | 9

2.2 Nationaal Programma Onderwijs | 9

3. Financiële informatie | 11

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 12

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14

4. Bedrijfsvoering | 15

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 15

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 16

4.3 Onvolkomenheden | 16

4.3.1 Informatiebeveiliging DUO: verscherpte aandacht autorisatiebeheer blijft nodig | 16

4.3.2 Informatiebeveiliging: risico's nog onvoldoende beheerst | 19

4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 22

4.4.1 Bij het begrotingsbeheer verplichtingen zijn de tekortkomingen opgelost | 22

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 23

4.5.1 M&O-beleid bij sommige subsidies niet toereikend | 23

4.5.2 Toezicht houden met controleprotocollen | 25

4.5.3 Aandachtspunt staatssteun opgelost | 25

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 27

5. Beleidsresultaten | 28

5.1 Onderzoek inhaalprogramma's onderwijsachterstanden door corona | 28

5.1.1 Subsidie voor inhaalprogramma's | 30

5.1.2 Invulling en uitvoering van de inhaalprogramma's | 33

5.1.3 Oordeel en aanbevelingen | 37

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 38

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 39

6.1 Reactie minister van OCW | 39

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 41

Bijlagen | 43

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2020 | 43

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 47

Bijlage 3 Literatuur | 54

Bijlage 4 Eindnoten | 58

1. Onze conclusies

Ondanks de coronacrisis heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verbeteringen in de bedrijfsvoering door kunnen voeren. Als reactie op de crisis heeft de minister een belangrijk deel van de verstrekte subsidies ingezet om de gevolgen van coronamaatregelen voor met name cultuur en onderwijs te verzachten. Een van deze regelingen is *Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's Onderwijs 2020-2021 (IOP)*.

Snel en flexibel

Samen met de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media heeft de minister met de IOP alert gereageerd op de gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs.

Effect onderwijssubsidie straks onduidelijk

Het is niet te zeggen of scholen met hun inhaal- en ondersteuningsprogramma's de beoogde leerlingen 'in een kwetsbare positie' bereiken, en of deze door de programma's hun achterstanden inlopen. Wij verwachten dat straks inzicht ontbreekt in de mate en wijze waarop de onderwijsachterstanden van de beoogde kwetsbare leerlingen met de programma's zijn ingelopen. Zonder dit inzicht lopen de ministers het risico dat zij hieraan geld blijven uitgeven zonder te weten of hun investering het gewenste effect heeft.

Temeer nu € 8,5 miljard wordt ingezet voor het Nationaal Programma Onderwijs (NPO), dat in 2021 is gepresenteerd, bevelen wij aan om dit inzicht zowel op schoolniveau als op landelijk niveau te genereren. Wij wijzen erop dat bestedingsvrijheid niet uitsluit dat scholen wordt verzocht beleidsinformatie te verzamelen om zicht te krijgen op maatschappelijke resultaten van extra geld.

Vooruitgang in bedrijfsvoering

Dit jaar heeft het ministerie 1 onvolkomenheid opgelost en zijn verbeteringen zichtbaar bij de 2 overgebleven onvolkomenheden.

Weloverwogen keuze in financiering, controle en verantwoording nodig

Voor de IOP hebben de ministers de verantwoordingseisen aangepast, in reactie op een Kamermotie en signalen vanuit de sector. De IOP valt nu onder het 'lichtere' verantwoordingsregime. Het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van deze subsidiegelden is niet toereikend.

Met het oog op de extra middelen in het NPO bevelen wij aan een weloverwogen keuze te maken in de manier waarop het kabinet publiek geld beschikbaar stelt. De juiste balans tussen het beperken van de administratieve lastendruk en toereikend inzicht in de recht- en doelmatige besteding van het geld is hierbij cruciaal.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van OCW



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van OCW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Onvolkomenheden bij Ministerie van OCW

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs	✗	✗	✗	✗	▶
2. Informatiebeveiliging kerndepartement		✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheden					
3. Begrotingsbeheer verplichtingen			✗	✓	



Onvolkomenheid



Ernstige onvolkomenheid



Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken



Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid



Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor goed onderwijs, toegankelijkheid van cultuur, het bevorderen van emancipatie en het wetenschapsbeleid. De minister stuurt aan de hand van bekostiging, wet- en regelgeving en toezicht.

Sinds het aantreden van het kabinet-Rutte III in 2017 is de verantwoordelijkheid verdeeld over 2 ministers. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs, cultuur, wetenschap en emancipatie; de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM) is verantwoordelijk voor het primair en voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, personeelsbeleid, media- en archiefbeleid.

In dit rapport spreken we hoofdzakelijk de minister van OCW aan. Alleen in ons onderzoek naar de subsidieregeling Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's Onderwijs 2020-2021 (IOP) in hoofdstuk 5 spreken we beide ministers aan, omdat de subsidieregeling op de meeste onderwijssectoren betrekking heeft.

Het Ministerie van OCW heeft in 2020 € 44.462 miljoen uitgegeven. Dit is 15,7% van de totale rijksuitgaven over 2020. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 47.292 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.519 miljoen.

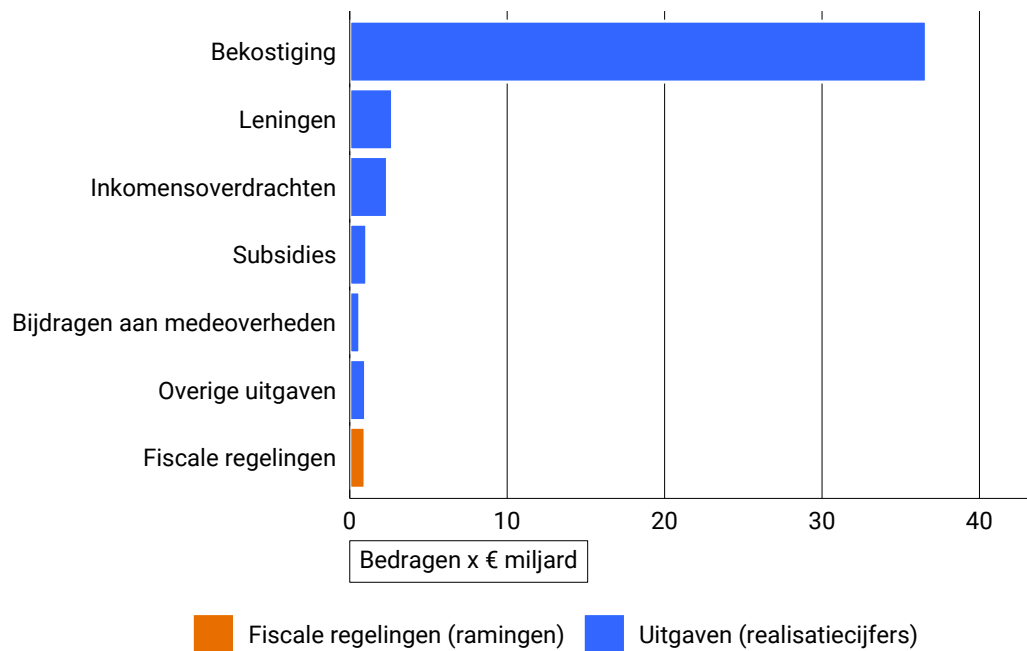
Tabel 1 Ministerie van OCW (VIII) in cijfers in miljoenen € en aantallen fte's

	2018	2019	2020
Verplichtingen	42.676	44.552	47.292
Uitgaven	42.327	43.075	44.462
Ontvangsten	1.369	1.398	1.519
Fte's	4.470	4.684	4.765

De verplichtingen en uitgaven zijn afgelopen jaar fors gestegen, terwijl hier al een stijgende trend zichtbaar was sinds 2017.

Figuur 1 Uitgaven Ministerie van OCW in 2020

81% van het geld geeft de minister van OCW uit aan bekostiging



De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

De uitgaven van het Ministerie van OCW bestaan hoofdzakelijk uit de bekostiging van scholen, universiteiten, wetenschappelijke organisaties, de publieke omroep en culturele instellingen. Onder het financiële instrument 'overige uitgaven' vallen onder andere de bijdragen aan zelfstandig bestuursorganen (zbo's) en de agentschappen Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Nationaal Archief (NA).

Subsidies vormen slechts een klein deel van de totale uitgaven. In 2020 is een belangrijk deel van de subsidieregelingen coronagerelateerd.

2.1 Steunmaatregelen door de coronacrisis

De minister van OCW heeft in 2020 verschillende steunmaatregelen genomen als gevolg van de coronacrisis. In totaal is voor het steunpakket van de minister van OCW ruim € 715 miljoen beschikbaar gesteld. Toch is maar 2% van de totale uitgaven coronagerelateerd. De webpublicatie Coronarekening geeft een actueel beeld van alle coronamaatregelen per departement (www.rekenkamer.nl/coronarekening).

Voor bijna alle onderwijssectoren werd de subsidieregeling Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's Onderwijs 2020-2021 opgezet, bedoeld om opgelopen achterstanden door de coronacrisis weg te werken (€ 280 miljoen). Hier gaan we dieper op in bij de beleidsresultaten (hoofdstuk 5). Voor het hoger onderwijs gold deze regeling niet. Studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs werden wel gecompenseerd door het verlengen van het studentenreisproduct met 3 maanden. Ook ontvingen zij een financiële tegemoetkoming voor het wegvallen van een beurs en/of voor extra kosten vanwege studievertraging (€ 38 miljoen).

Naast onderwijs heeft ook de cultuursector financiële steun gekregen. Musea, orkesten en andere culturele en creatieve instellingen hebben € 300 miljoen ontvangen om het inkomstenverlies op te vangen. Voor lokale media (€ 18,5 miljoen) en vrije theaterproducenten (€ 40 miljoen) zijn 2 aparte maatregelen genomen. Ook is de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) met € 19 miljoen ondersteund voor de uitvoering van zijn publieke taak en voor goede en coronaproof programmering in het najaar van 2020.

2.2 Nationaal Programma Onderwijs

Vanwege het voortduren van de coronacrisis en daarmee de gevolgen voor onderwijsachterstanden bij leerlingen en studenten, hebben de ministers van OCW en voor BVOM in februari 2021 het Nationaal Programma Onderwijs opgezet. De komende 2,5 jaar zal eenmalig € 8,5 miljard in het onderwijs worden geïnvesteerd. Daarnaast komt er structureel € 645 miljoen beschikbaar om scholen en instellingen te compenseren voor de grotere aantallen leerlingen en studenten. Deze toename komt door een hogere instroom en een langere verblijfsduur van studenten (OCW, 2021a).

Op de korte termijn worden met het extra geld de bestaande subsidieregelingen Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's Onderwijs 2020-2021 en Extra hulp voor de klas uitgebreid. Ook vullen de ministers de middelen voor het reduceren van de werkdruk aan. Op de middellange termijn krijgen scholen middelen voor het in kaart brengen van de achterstanden en maatregelen om deze weg te werken, waarvoor ook gemeenten middelen ontvangen. Daarnaast worden studenten financieel gecompenseerd voor de opgelopen vertraging en investeren de ministers in meer stageplekken voor het mbo. De interventies moeten vooral het verlies van fysieke onderwijstijd opvangen en verdere vertraging voorkomen.

In de brief die wij op 31 maart 2021 naar de Tweede Kamer hebben gestuurd, vragen we aandacht voor de besteding en verantwoording van de extra middelen van het Nationaal Programma Onderwijs. In deze brief gaan we onder meer in op het belang van duidelijke doelstellingen en indicatoren vooraf en het belang van een weloverwogen keuze van het financieringsinstrument en de verantwoording over de extra gelden. Dit zijn 2 onderwerpen die ook in dit verantwoordingsonderzoek naar voren komen: in hoofdstuk 5 bij ons onderzoek naar de subsidieregeling IOP en in hoofdstuk 4 waar we aandacht vragen voor het nemen van voldoende maatregelen om het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidies te beperken. Ook wijzen we op het belang van vooraf bepalen welke informatie over maatschappelijke resultaten en uitgaven nodig is.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van OCW.

Wij werken zoveel mogelijk conform de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs).

We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van de coronacrisis op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft voornamelijk betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau en in § 3.2 op artikelniveau. In onderstaande figuur zijn onze oordelen weergegeven.

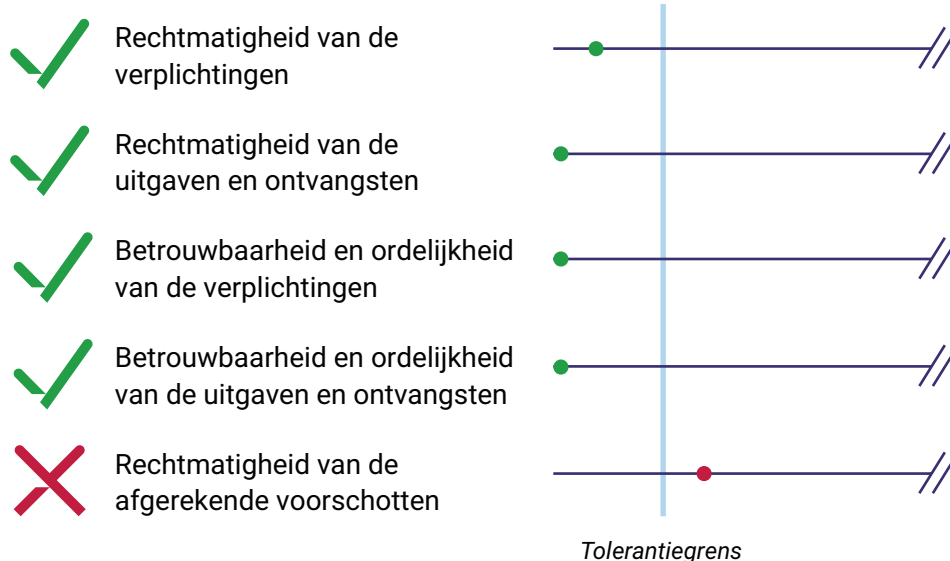
Figuur 2 *Financieel oordeel*

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van OCW



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van OCW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Op totaalniveau



Op artikelniveau

- Artikel 9: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen € 33,3 miljoen.

Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van OCW:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de afgerekende voorschotten;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van OCW (begrotingshoofdstuk VIII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden voor de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. We constateren € 155,8 miljoen aan fouten en onzekerheden in de jaarrekening. De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe.

Het Ministerie van OCW heeft in eerdere jaren € 119,2 miljoen aan voorschotten verstrekt aan de Nederlandse Organisatie van Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) voor specifieke projecten. In 2020 heeft de minister deze voorschotten afgerekend op basis van ontoereikende informatie over de rechtmatige besteding. Concreet ontbreekt controle-informatie van een accountant om de rechtmatige besteding van het geld over de gehele periode af te dekken. € 119,2 miljoen is hierdoor een onzekerheid. Verder is er € 29,0 miljoen aan onzekerheden bij de afgerekende voorschotten van de Regeling regionaal investeringsfonds MBO. Bij de subsidievaststelling door de minister ontbreekt ook informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van OCW is opgenomen omvat in totaal € 90,9 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikelen 4, 6, 9, 15 en 16.

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van OCW:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 9. In dit artikel hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden voor de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 9 is overschreden. Het betreft fouten en onzekerheden van in totaal € 33,3 miljoen. Deze bestaan voor € 32,8 miljoen uit onzekerheden met betrekking tot de Subsidieregeling aanpak personeelstekort onderwijs 2020 en 2021. De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat bij deze regeling geen sprake is van een toereikend beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Zie verder § 4.5.1.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2019 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van OCW in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Ondanks de druk die de coronapandemie op de organisatie heeft gelegd, heeft de minister van OCW de in 2019 geconstateerde onvolkomenheden en aandachtspunten aangepakt. De onvolkomenheid op het begrotingsbeheer op de verplichtingen en het aandachtspunt staatssteun zijn opgelost. Daarnaast zijn verbeteringen doorgevoerd op het gebied van autorisatiebeheer en informatiebeveiliging. Dit heeft niet geleid tot het oplossen van de onvolkomenheid. Het aandachtspunt controleprotocollen is nog actueel. Als laatste merken we op dat er een nieuw aandachtspunt is. Dit heeft betrekking op het nemen van voldoende maatregelen om het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidies te beperken.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van OCW die wij hebben onderzocht, voldeden in 2020 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Figuur 3 Onvolkomenheden bij Ministerie van OCW (VIII)

Onvolkomenheden bij Ministerie van OCW

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs	✗	✗	✗	✗	▶
2. Informatiebeveiliging kerndepartement		✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheden					
3. Begrotingsbeheer verplichtingen			✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

|| Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Informatiebeveiliging DUO: verscherpte aandacht autorisatiebeheer blijft nodig

De onvolkomenheid 'Informatiebeveiliging Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)' is niet opgelost. In 2020 heeft DUO voortgang geboekt en de basis verder versterkt. Het bijbehorende traject is veelomvattend, gezien het grote aantal systemen en de hoeveelheid werk die dit met zich meebrengt. Om het belangrijke onderwerp autorisatiebeheer op orde te krijgen, moet DUO dit ook in 2021 verscherpt aandacht blijven geven.

Problemen met autorisatiebeheer nog niet opgelost in 2020

Voor de studiefinanciering en de bekostiging van scholen gebruikt DUO verschillende IT-systemen. Hierin zijn veel gegevens opgenomen, onder meer van studenten en scholen. Die mogen verwachten dat hun gegevens bij DUO in goede handen zijn. Het probleem is dat medewerkers van DUO in de verschillende systemen niet altijd de juiste rechten hebben of na verloop van tijd mogelijk te veel rechten hebben. Bijvoorbeeld: op het moment dat een medewerker intern van functie wisselt, worden autorisaties niet altijd ingetrokken. De periodieke controles op autorisaties zijn nog niet op het gewenste niveau. Onvoldoende autorisatiebeheer kan ertoe leiden dat medewerkers vertrouwelijke gegevens inzien of wijzigingen doorvoeren, terwijl ze dat niet mogen. Het laatste kan negatieve financiële effecten hebben op bijvoorbeeld de studiefinanciering of bekostiging van scholen.

DUO brengt het autorisatiebeheer op orde door het voortzetten van de 2 verbetertrajecten uit 2019. Het eerste traject heet *Role Based Acces Control* en het tweede traject *In-Control*.

Traject 1: *Role Based Acces Control*

DUO wil met het langetermijnproject *Role Based Acces Control* (RBAC) het autorisatiebeheer meer geautomatiseerd op orde krijgen. Hiervoor is computerprogrammatuur aangeschaft die de uitgifte van autorisaties en de periodieke controle daarop overzichtelijk en minder bewerkelijk maakt. Hierbij koppelt DUO de medewerkers aan rollen, aan de rollen worden de benodigde autorisaties toegekend.

DUO voert RBAC gefaseerd in en heeft voor de computerprogrammatuur eind eerste kwartaal 2020 een implementatiepartner aangetrokken.

DUO geeft aan dat de coronapandemie vanaf het tweede kwartaal 2020 voor vertraging heeft gezorgd door bijvoorbeeld een daling van de productiviteit, en dat diverse coulantemaatregelen voor scholen en studenten prioriteit hadden.

Bijvoorbeeld de financiële tegemoetkoming voor langere studieduur.

De pilotfase voor 2 afdelingen is daardoor later gestart. Een van deze afdelingen was eind december vergevorderd met de pilotfase. DUO verwacht begin 2021 voor deze afdeling over te gaan op RBAC en geautomatiseerde werkwijze.

Net als in voorgaande jaren bleek de planning te ambitieus. DUO geeft aan hiervan te hebben geleerd. De oorspronkelijk planning voor afronding van het hele project was juli 2021, dit is aangepast. DUO verwacht het project eind 2022 geheel af te ronden.

Traject 2: In-Control

Dit traject spitst zich toe op het autorisatiebeheer tijdens de implementatie van traject 1. DUO heeft in 2020 de autorisatiebeheerprocessen voor instroom en doorstroom aangepast en alle gebruikersprofielen gekoppeld aan een eigenaar. Ook zijn systemen en applicaties in risicoclassificaties verdeeld. Op basis hiervan zijn autorisatiematrices¹ opgesteld en beoordeeld en heeft DUO periodieke controles op autorisaties uitgevoerd. Bij de eerste controles, begin 2020, zijn veel autorisaties ingetrokken.

De periodieke controles op autorisaties voldoen nog niet aan belangrijke randvoorwaarden. De kwaliteit van de autorisatiematrices en de risicoclassificatie van systemen is nog niet voldoende. Vervolgens zijn in 2020 de controles niet uitgevoerd in de frequentie zoals opgenomen in de oorspronkelijke planning en het geldende autorisatiebeleid in 2020.

Uit de controle door de Auditdienst Rijk (ADR) blijkt verder dat er voor bepaalde systemen veel beheerders zijn met vergaande rechten. Verbetermaatregelen zijn gepland voor 2021 en 2022.

Begin 2021: duidelijker prioriteiten gesteld

Begin 2021 heeft DUO de prioriteiten voor traject 1 en 2 aangescherpt. Daarbij heeft DUO meer risicogericht invulling gegeven aan de opvolging van de verbetermaatregelen.

Risico's van autorisatiebeheer nog niet verdwenen

Totdat de structurele verbeteringen zijn doorgevoerd, kunnen te ruime autorisaties tot incidenten leiden. Het onbevoegd inzien, aanpassen of kopiëren van privacygevoelige gegevens van studenten door een DUO-medewerker kan zo'n incident zijn. Dit is een voorbeeld van een datalek. Voor de afhandeling van datalekken heeft DUO een procedure. Voor sommige datalekken bestaat een meldplicht.

Wij hebben de bij DUO bekende datalekken in 2020 doorgenomen. Daarbij komen we, net als DUO, op 2 datalekken die verband houden met te ruime autorisaties. DUO heeft beiden niet gemeld aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Dit gezien het lage risico voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Wij hebben deze datalekken beoordeeld en concluderen dat DUO in beide gevallen de hiervoor geldende procedure heeft gevolgd.

DUO geeft aan geen verdere aanwijzingen te hebben dat te ruime autorisaties tot andere incidenten hebben geleid, maar kan het ook niet uitsluiten

Aanbeveling

Wij bevelen de minister aan te blijven toezien op vooruitgang bij autorisatiebeheer en de uitvoering van de verbetermaatregelen bij DUO.

4.3.2 Informatiebeveiliging: risico's nog onvoldoende beheerst

De minister van OCW heeft in 2020 vooruitgang geboekt op het gebied van informatiebeveiliging. Onze aanbeveling om de visie op informatiebeveiliging en het informatiebeveiligingsbeleid uit 2019 te formaliseren is opgevolgd. De aanbevelingen over het jaarplan zijn deels opgevolgd. De aanbeveling over het risico- en incidentmanagement is niet opgevolgd. Gecombineerd met onze overige bevindingen en de werking van het risico- en incidentmanagement voor WebEx en WhatsApp concluderen we dat de risico's van informatiebeveiliging nog niet voldoende worden beheerst door de minister van OCW en handhaven we de onvolkomenheid.

Toelichting informatiebeveiliging

Wereldwijd zijn overheden vrijwel dagelijks doelwit van cyberaanvallen. Zo werd eind 2020 bekend dat hackers bij meerdere Amerikaanse ministeries waren binnengedrongen. Ook in Nederland is de publieke sector een doelwit. Recente cyberaanvallen op de gemeente Hof van Twente, de Partij van de Arbeid en hogeronderwijsinstellingen in Amsterdam illustreren dat. In het licht van deze permanente dreiging oordeelt de Algemene Rekenkamer over de informatiebeveiliging van ministeries en Hoge Colleges van Staat. Het massale thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen bracht in 2020 nieuwe risico's. Met het samenwerken op afstand maakte de overheid zich afhankelijk van de beschikbaarheid van digitale middelen en de waarborgen die ze moeten bieden bij het vertrouwelijk delen van informatie. In een focusonderzoek naar digitaal thuiswerken constateerden we in 2020 dat ambtenaren ICT bij het thuiswerken soms gebruiken op een manier die risico's voor de informatiebeveiliging met zich meebrengt. Bijvoorbeeld door tegen de afspraken in vertrouwelijke informatie te delen via WhatsApp.

Bevindingen 2020

Bij het Ministerie van OCW concludeerden we in het verantwoordingsonderzoek 2019 dat de risico's ten aanzien van informatiebeveiliging nog onvoldoende werden beheerst. Dit beoordeelden we met een onvolkomenheid. Wij deden de minister van OCW daarbij 3 aanbevelingen om de risico's rond informatiebeveiliging beter te beheersen. Over 2020 baseren we ons oordeel op de wijze waarop er wordt voldaan aan de gestelde eisen voor informatiebeveiliging.

Onze aanbeveling om de visie op informatiebeveiliging en het informatiebeveiligingsbeleid te bespreken en te laten formaliseren door het senior management is opgevolgd. Beide documenten zijn in 2020 vastgesteld. Het management van het Ministerie van OCW wordt sinds juni 2020 periodiek geïnformeerd over de voortgang op informatiebeveiligingsprojecten.

De aanbeveling om een jaarplan op te stellen met een doorvertaling naar projecten waarin budget, bemensing en benodigdheden voor informatiebeveiliging zijn opgenomen, is deels opgevolgd. Over het jaar 2020 was er een plan van aanpak voor het oplossen van de onvolkomenheid, maar voor het jaar 2021 heeft het Ministerie van OCW een jaarplan informatiebeveiliging opgesteld met daarin concrete activiteiten, bijbehorende kosten en benodigde capaciteit.

We constateren dat de aanbeveling om te zorgen voor heldere processen rondom risico- en incidentmanagement en een heldere beschrijving van de rollen, verantwoordelijkheden en taken van medewerkers niet is opgevolgd.

Hiernaast onderzochten we de werking van het risico- en incidentmanagement voor WhatsApp en de videobelvoorziening WebEx. Voor videovergaderen maakte het Ministerie van OCW in 2020 gebruik van het door CIO Rijk aan meerdere organisaties beschikbaar gestelde WebEx. In de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) is vastgelegd dat bij ingebruikname van nieuwe applicaties een organisatie de risico's rond informatiebeveiliging expliciet weegt en eventueel extra maatregelen treft om veilig gebruik te waarborgen. Het Ministerie van OCW heeft WebEx in 2020 gebruikt zonder een dergelijke expliciete risicoafweging vast te leggen. Gedurende 2020 werkte de CIO Rijk aan een risicoanalyse, als gezamenlijke basis waarmee de afnemers van WebEx risico's af konden wegen voor hun specifieke situatie. Deze risicoanalyse is eind 2020 afgerond. De minister van OCW geeft aan dat zij medio 2020 telefonisch een toelichting heeft ontvangen van het Ministerie van Financiën over de door de Belastingdienst gemaakte risicoafwegingen voor WebEx. Hiervan is geen formele vastlegging.

De Algemene Rekenkamer heeft begrip voor de omstandigheden waaronder WebEx in gebruik is genomen. Tegelijkertijd wijzen wij op de verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijk minister voor informatiebeveiliging op het eigen departement. Individuele afnemers van WebEx moeten de mogelijke risico's expliciet wegen conform de BIO, ook al betreft het een gemeenschappelijke dienst. Bij uitblijven van een risicoanalyse van de CIO Rijk als basis voor die afweging had de minister van OCW de risico's voor gebruik expliciet moeten accepteren, op basis van de beschikbare informatie. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie*

van *Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* gaan we uitgebreider in op de rol van CIO Rijk bij de introductie van WebEx.

De risico's van WhatsApp waren in 2020 niet in kaart gebracht door de minister van OCW. In lijn met de rijksbrede voorschriften heeft zij de berichtenapp 'ontraden' voor zakelijk gebruik en moesten relevante berichten worden gearhiveerd. De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) is namelijk ook van toepassing op communicatie in berichtenapps. WhatsApp wordt ook wel een 'schaduwapplicatie' genoemd. Dit betekent dat de applicatie in de praktijk wordt gebruikt maar niet wordt beheerd door het ministerie. Medewerkers kunnen niet rekenen op ICT-ondersteuning wanneer zich problemen voordoen met de berichtenapp.

Er zijn in 2020 bij het Ministerie van OCW WhatsApp-accounts van medewerkers overgenomen door criminelen (zie kader). We constateren dat het Ministerie van OCW adequaat reageerde op deze incidenten, bijvoorbeeld door bewindspersonen die in de contactenlijst van de slachtoffers stonden te informeren en te onderzoeken of er mogelijk informatie was ingezien. Hieruit bleek dat de aanvallers geen toegang tot berichten hadden. Ook zijn medewerkers naar aanleiding van de meldingen geïnformeerd over deze vorm van cybercriminaliteit. Hierbij zijn instructies gegeven voor het instellen van een extra pincode, waarmee het risico op deze vorm van fraude sterk wordt beperkt.

Werking overname WhatsApp-account

Een kwaadwillende meldt zich aan bij WhatsApp met het telefoonnummer van het slachtoffer. WhatsApp verstuurt op dat moment een verificatie-sms naar dat nummer. De aanvaller probeert deze code van het slachtoffer te ontfutselen. Bijvoorbeeld door met een smoes te vragen of de code kan worden doorgestuurd. Door zich hierbij voor te doen als een bekende is de kans aanwezig dat het slachtoffer op het verzoek ingaat. Vervolgens neemt de aanvaller het account over zodat hij zich kan voordoen als het slachtoffer. Het motief is over het algemeen financieel. De gehackte accounts worden gebruikt om contactpersonen van het slachtoffers op te lichten door ze te vragen met spoed geld over te maken ('vriend-in-noodfraude').

Aanbevelingen

We stellen vast dat van de 3 aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2019 er 1 is opgevolgd. De aanbeveling voor het jaarplan is deels opgevolgd. Voor 2021 ligt er een IB-jaarplan met daarin de concrete activiteiten met bijbehorende kosten en de benodigde capaciteit. De werking moet in 2021 blijken. De aanbeveling over het risico-

en incidentmanagement is niet opgevolgd. Wij herhalen daarom deze aanbeveling:

- Zorg ervoor dat de processen rondom risicomanagement en incidentmanagement helder zijn en dat de rollen, verantwoordelijkheden en taken van medewerkers helder zijn beschreven, zodat iedereen (ook bij de dienstleveranciers) weet wat er moet gebeuren voor wat betreft informatiebeveiliging en daar naar kan handelen.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Bij het begrotingsbeheer verplichtingen zijn de tekortkomingen opgelost

Toelichting begrotingsbeheer

De Eerste en Tweede Kamer hebben budgetrecht over de begroting van de ministeries. Door de begroting en de mutaties op de begroting via de (incidentele) suppletioire begrotingswetten aan te nemen, keuren beide Kamers de verplichtingen en uitgaven goed. De mutaties die daarna nog plaatsvinden worden goedgekeurd via de slotwet. Hierin wordt de laatste stand van de begroting in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke realisatie. De goedkeuring van de beide Kamers vindt dus achteraf plaats. Om het parlement te informeren en invloed uit te kunnen laten oefenen op mutaties die na de 2e Suppletioire Begrotingswet plaatsvinden, stuurt de minister een brief in december met betrekking tot beleidsmatige mutaties na de najaarsnota. Deze brief wordt ook wel de 'veegbrief' genoemd. Daarin wordt het parlement vooraf op de hoogte gebracht van de laatste beleidsmatige mutaties op de begroting. Dit vloeit voort uit de Comptabiliteitswet 2016. Wij vinden dit van groot belang met het oog op het budgetrecht van het parlement. De beleidsmatige mutaties die niet in deze brief staan worden door ons als onrechtmatig beschouwd, omdat deze niet tijdig gemeld zijn aan het parlement. Om het parlement juist en volledig te kunnen informeren over wijzigingen is het van belang dat beleidswijzigingen binnen het ministerie op tijd en volledig inzichtelijk zijn.

Toelichting op de eerdere onvolkomenheid

In 2018 en 2019 constateerden we begrotingsonrechtmatigheden in de verplichtingen. De onrechtmatigheden kwamen voort uit 2 verschillende bevindingen waarin verplichtingen niet tijdig aan de Kamers waren gemeld. De eerste bevinding betrof het niet tijdig opnemen van het verplichtingenbudget in de begroting voorafgaand aan het uitbrengen van de veegbrief. Een andere bevinding betrof het onterecht boeken van verplichtingen uit het verslagjaar 2019 in 2020.

Toereikende verbeteringen op het begrotingsbeheer verplichtingen

Het begrotingsbeheer op de verplichtingen is sterk verbeterd in 2020. Om de onvolkomenheid nog in 2020 op te lossen heeft de minister op verschillende manieren de bewustwording, communicatie en kennisdeling rondom het begrotingsbeheer op de verplichtingen vergroot en interne controles uitgevoerd. Daarbij heeft het Ministerie van OCW onder andere een controle uitgevoerd op tijdige melding van beleidsmatige mutaties aan het parlement in het kader van de slotwet. Ook is een controle uitgevoerd op het volledig boeken van verplichtingen in het begrotingsjaar 2020.

Het Ministerie van OCW is van plan deze maatregelen in 2021 voort te zetten. Wij verwachten dat het ministerie deze toezegging nakomt zodat het begrotingsbeheer op de verplichtingen hierdoor structureler wordt ingebed.

Controle slotwet laat verbetering in het begrotingsbeheer zien

We voeren jaarlijks een controle uit op de slotwet. Hierbij controleren we of de budgetten per begrotingsartikel niet zijn overschreden door beleidsmatige uitgaven en verplichtingen waarover de minister het parlement niet heeft geïnformeerd. Uit onze controle op de slotwet 2020 komt slechts een zeer geringe begrotingsonrechtmatigheid naar voren van € 0,5 miljoen op artikel 9. De minister had deze begrotingsonrechtmatigheid in haar eigen controle ook geconstateerd. De uitkomsten van de controle op de slotwet laten zien dat het begrotingsbeheer is verbeterd dankzij de doorgevoerde maatregelen.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 M&O-beleid bij sommige subsidies niet toereikend

2 Verantwoordingsregimes voor subsidies in de jaarverslaggeving

De financiering van het onderwijs vindt voor het belangrijkste deel plaats op basis van lumpsumbekostiging. Voor het beschikbaar stellen van aanvullende middelen aan onderwijsinstellingen maakt OCW daarnaast ook gebruik van het instrument subsidies. Voor de verantwoording hiervan bestaan in de jaarverslaggeving 2 verschillende vormen. Een verantwoording waarbij het bestuur van de onderwijsinstelling een prestatieverklaring afgeeft (regime 1) of een verantwoording waarbij de accountant expliciet een oordeel geeft over de rechtmatige besteding (regime 2). Bij de prestatieverklaring door het bestuur is niet voorgeschreven dat de accountant ook moet controleren of specifieke subsidievoorwaarden zijn nageleefd. Dat betekent dat de accountant niet op de specifieke subsidievoorwaarden controleert. Zonder

vervangende controle door het Ministerie van OCW ontbreekt dan objectieve informatie waaruit blijkt of de onderwijsinstellingen het geld volgens de voorwaarden hebben uitgegeven. Om te waarborgen dat het subsidiegeld wordt uitgegeven volgens de voorschriften, is belangrijk dat de minister van OCW een sluitende set aan maatregelen treft om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan.

Bij 2 subsidieregelingen heeft OCW een niet toereikend M&O-beleid

Bij het voorkomen van M&O is het belangrijk dat de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen van tevoren goed in kaart worden gebracht. Zo kan op basis daarvan samen met de omvang van de verstrekte subsidies de juiste combinatie van een verantwoordings- en controleregime worden bepaald. Wij constateren dat in 2020 bij 2 subsidieregelingen gebruik is gemaakt van een verantwoordings- en controleregime dat niet leidt tot een toereikend M&O-beleid. Deze subsidieregelingen worden verantwoord volgens regime 1, dat geldt ook voor subsidies groter dan € 125.000. Er vindt geen of hooguit beperkt controle plaats op de naleving van de voorwaarden. Het gevolg is dat de minister niet of onvoldoende kan vaststellen of aan de subsidievoorwaarden en -verplichtingen is voldaan. Dit geeft een verhoogd risico op M&O en leidt daarmee tot risico's op onrechtmatige besteding van de subsidiegelden.

De betreffende subsidieregelingen zijn het Inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021 (IOP) en de Regionale aanpak personeelstekort onderwijs 2020-2021 (RAP). Dit leidt in 2020 voor deze regelingen tot een onzekerheden in de rechtmatige besteding van respectievelijk € 231,6 miljoen en € 32,8 miljoen. In hoofdstuk 5 gaan we voor de IOP ook nog in op het effect en bereik van deze regeling.

Aanbevelingen

We bevelen de minister aan om zorg te dragen voor een toereikend M&O-beleid op subsidieregelingen, waarbij passend bij de financiële omvang van de subsidie en de risico's voldoende objectieve informatie beschikbaar komt die naleving van de specifieke subsidievoorwaarden aantoont.

Met het oog op de extra middelen (€ 8,5 miljard) die vanaf 2021 worden ingezet voor het Nationaal Programma Onderwijs bevelen wij aan een weloverwogen keuze te maken in de manier waarop het kabinet publiek geld beschikbaar stelt (financiering, controle en verantwoording). De juiste balans tussen het beperken van de administratieve lastendruk bij scholen en toereikend inzicht voor de minister en het parlement in de recht- en doelmatige besteding van het geld is hierbij cruciaal.

4.5.2 Toezicht houden met controleprotocollen

De minister van OCW verstrekt geld aan veel verschillende publiekrechtelijke instellingen, zoals scholen, universiteiten en culturele instellingen. Met de bijdrage van de minister kunnen de instellingen hun publieke taak uitvoeren. Accountants controleren of de instellingen het geld rechtmatig besteden. Deze accountantscontrole is een belangrijk toezichtsinstrument van de minister. Via protocollen stelt de minister eisen aan de controle op de rechtmatige besteding.

In ons verantwoordingsonderzoek 2019 constateerden we dat in meerdere controleprotocollen van het Ministerie van OCW de controle op inkopen soepeler is dan elders binnen de overheid. Een voorbeeld: bij sommige culturele instellingen hoeft de naleving van de aanbestedingswet- en regelgeving niet gecontroleerd te worden. Hierdoor wordt bij deze publieke euro's niet vastgesteld of zij volgens de geldende regels zijn uitgegeven.

Wij hebben de minister aanbevolen om de controleprotocollen waarbij de controle op naleving van aanbestedingswet- en regelgeving niet of beperkt deel uitmaakt van de accountantscontrole, te herzien.

Afspraken voor uniformering controleprotocollen in 2021

De minister van OCW heeft in 2020 allereerst in kaart gebracht om welke protocollen het gaat. Op het moment dat de minister besloot de eisen in deze protocollen aan te scherpen, was het controlejaar 2020 al vergevorderd. De aangescherpte eisen worden daarom vanaf 2021 ingevoerd. De eisen worden op dit gebied gelijkgetrokken met het controleprotocol voor scholen en universiteiten.

Verschillen in de controleprotocollen op het gebied van inkopen spelen niet alleen bij het Ministerie van OCW. Bij andere ministeries constateren wij deze ook. Hierdoor ontstaan er rijksbreed verschillen in controles van de besteding van publiek geld; de controle-eisen zijn namelijk niet overal gelijk. Het Ministerie van OCW werkt samen met andere departementen aan een handreiking voor controleprotocollen. Het doel is: uniforme controle-eisen.

4.5.3 Aandachtspunt staatssteun opgelost

Toelichting staatssteun

Als de minister subsidies of andere bijdragen wil verstrekken aan instellingen gelden (Europese) wet- en regelgeving. Dat geldt ook voor het verlenen van staatssteun. In de Europese wet- en regelgeving zijn criteria vastgelegd om te bepalen of er sprake

is van staatssteun. Als de minister financiering verleent die niet in lijn is met de staatssteunregels, bestaat het risico dat ze de subsidie moet terugvorderen bij de ontvanger. Dit kan ertoe leiden dat de minister de beleidsdoelen niet bereikt. Daarnaast bestaat het risico op een boete van de Europese Commissie. Het is daarom van belang dat de minister het risico op staatssteun beoordeelt voorafgaand aan het verstrekken van subsidies en bijdragen.

Punten van aandacht uit het verantwoordingsonderzoek 2019

We constateerden in ons verantwoordingsonderzoek 2019 dat de minister van OCW verschillende verbeteringen heeft doorgevoerd in de beheersing van staatssteunrisico's. Wel was er noodzaak voor verdere verbetering. We hebben de minister aanbevolen om ook staatssteuntoetsen uit te voeren op subsidies onder € 125.000, te beginnen bij de kleine begrotingsartikelen. Tevens bevalen we aan om de interpretatie en onderbouwing van het selectiviteitscriterium bij staatssteuntoetsen te verbeteren. Als laatste aanbeveling gaven we mee de onderbouwing te verbeteren waarom in voorkomende gevallen geen sprake is van staatssteun bij instellingen met een wettelijke taak.

Oplossing aandachtspunt in 2020

In 2020 heeft de minister voldoende actie ondernomen om het aandachtspunt op te lossen. Ook heeft de minister onze aanbevelingen voor het grootste deel opgevolgd. In 2020 is het uitvoeren van staatssteuntoetsen voor subsidies onder € 125.000 doorgevoerd voor de kleine begrotingsartikelen. De onderbouwing van staatssteunrisico's bij instellingen met een wettelijke taak is ook verbeterd. Om precies te zijn worden nu bij additionele, buiten de wettelijke taak vallende, subsidies voor deze instellingen eveneens staatssteunanalyses uitgevoerd.

Bij de toepassing van het selectiviteitscriterium in 2020 geeft de minister aan dat zij altijd nagaat of er andere marktpartijen zijn die de activiteiten kunnen uitvoeren. Dit doet ze alleen niet altijd op basis van marktonderzoek, maar ook door bureauonderzoek via internet. Ook geeft de minister aan dat in 2020 het selectiviteitscriterium in de staatssteuntoetsingen slechts in een beperkt aantal gevallen doorslaggevend is geweest bij de bepaling of sprake is van staatssteunrisico's. Dit omdat ze bijvoorbeeld nog nadrukkelijker naar andere staatssteuncriteria kijkt. Als het selectiviteitscriterium beslissend is bij de staatssteuntoets, is er een beperkt risico dat de conclusie 'hier gaat het niet om staatssteun' onterecht is. Dat komt omdat het onderzoek mogelijk onvoldoende diepgang heeft als er alleen bureauonderzoek wordt uitgevoerd. De minister schat de financiële impact van dit risico beperkt in. We geven de minister mee dat zeker bij omvangrijke subsidies het belangrijk is wel marktconsultaties te laten uitvoeren; het onderzoek krijgt zo meer diepgang.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van OCW is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar het beleid van de minister van OCW en de minister voor BVOM. Dit jaar hebben we gekeken naar de inhaalprogramma's voor het wegwerken van de onderwijsachterstanden die zijn ontstaan door de eerste scholensluiting in het voorjaar van 2020 (§ 5.1). De aanleiding voor ons onderzoek was het extra geld dat het kabinet in mei 2020 heeft uitgetrokken voor de inhaalprogramma's.

We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van OCW in § 5.2.

5.1 Onderzoek inhaalprogramma's onderwijsachterstanden door corona



Vanwege de uitbraak van het nieuwe coronavirus besloot het kabinet op 15 maart 2020 om scholen, hbo-instellingen, universiteiten en andere onderwijsinstellingen te sluiten, om zo de verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Nadat de scholen eerst op 11 mei 2020 weer opengingen, werden ze vanwege een nieuwe uitbraak op 16 december 2020 opnieuw gesloten.

Scholensluiting in het voorjaar 2020

Vanaf 16 maart waren scholen en andere onderwijsinstellingen gesloten.

De duur van deze sluiting verschilde per onderwijssector.

- Primair onderwijs (po): vanaf 11 mei weer open. Kinderen gingen alleen de helft van de gebruikelijke onderwijstijd naar school. Vanaf 2 juni waren de basisscholen weer volledig open.
- Voortgezet onderwijs (vo): vanaf 8 juni weer open.
- Middelbaar beroepsonderwijs (mbo), voortgezet volwassenonderwijs (vavo) en overige educatie (oe): vanaf 15 juni weer open, maar nog zoveel mogelijk onderwijs op afstand.

Als gevolg van de scholensluiting liepen peuters, leerlingen en studenten mogelijk achterstanden en studievertraging op. Om deze gevolgen tegen te gaan heeft het kabinet, met instemming van het parlement, in mei 2020 € 244 miljoen uitgetrokken (OCW 2020a). Voor de besteding van dit geld kozen de ministers voor een subsidieregeling. Met dit instrument kunnen de ministers specifieke voorwaarden stellen aan de besteding van het geld.

In oktober 2020 is dit subsidiebudget opgehoogd met € 38 miljoen tot een totaal van € 282 miljoen (OCW 2020e). Voor dit budget zijn er 2 subsidieregelingen. Eén daarvan staat centraal in ons onderzoek: de Subsidieregeling Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's Onderwijs 2020-2021 (IOP). Scholen kunnen de subsidie inzetten voor extra onderwijs of begeleiding naast de reguliere onderwijstijd. Ons onderzoek naar deze regeling is afgerond vóór het ingaan van de tweede scholensluiting op 16 december 2020.

De ministers hebben scholen en instellingen gestimuleerd om met inhaal- en ondersteuningsprogramma's aan de slag te gaan.² Zij zijn snel met een subsidieregeling gekomen en hebben tijdens de uitvoering van de regeling flexibel gereageerd op signalen uit het veld.




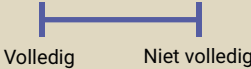



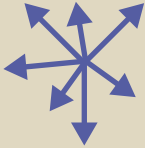
Conclusie

Het is niet te zeggen of scholen met hun inhaal- en ondersteuningsprogramma's de beoogde leerlingen 'in een kwetsbare positie' bereiken, en of deze door de programma's hun achterstanden inlopen. Dit komt doordat de ministers het aan de scholen overlaten om te bepalen wie op welke gronden of criteria een programma krijgt aangeboden. De ministers vragen hierover geen informatie. De ministers hebben geen zicht op de criteria die scholen gebruiken om leerlingen te selecteren. Hierdoor weten zij niet of de programma's worden aangeboden aan de groep die zij voor ogen hadden en kunnen

zij de effectiviteit ervan niet evalueren. Scholen kennen ook elkaars programma's niet en kunnen op heel andere gronden bepalen welke leerlingen 'kwetsbaar' zijn.

Figuur 4 Zicht ministers op de keuzes van scholen

Geen zicht op selectie leerlingen en invulling inhaalprogramma's

Regie scholen		Inzicht minister
 1. Subsidieaanvraag		✓
 2. Gebruik volledig subsidiebedrag Voor maximum aantal leerlingen?		✓
 3. Selectie leerlingen Welke criteria?		✗
 4. Keuze programma - Inhoud - Vorm - Tijd - Duur		✗

In de volgende 2 paragrafen lichten wij onze conclusie toe. In § 5.1.3. sluiten we af met onze aanbevelingen.

5.1.1 Subsidie voor inhaalprogramma's

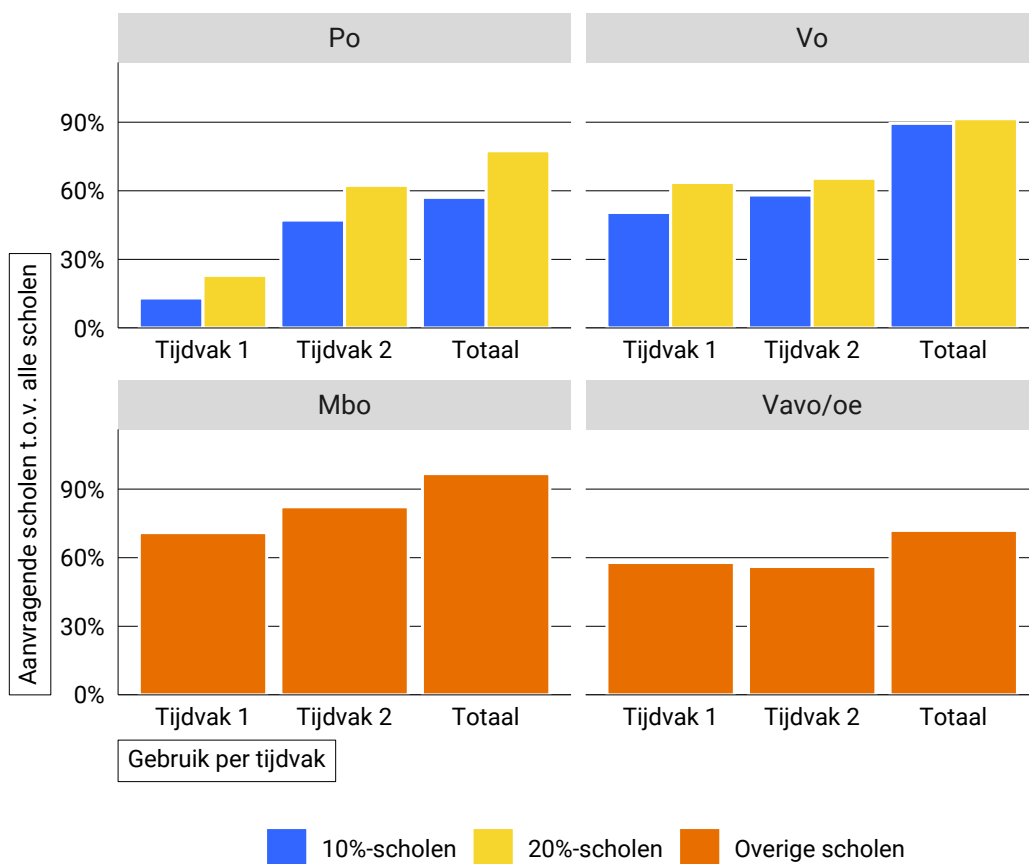
De subsidieregeling is in mei 2020 van kracht geworden. Scholen in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) konden naar keuze in juni, in september, of op beide momenten een subsidieaanvraag indienen.³ Bij de aanvraag moesten scholen een korte omschrijving geven van het inhaalprogramma en werd gevraagd om een prognose van het aantal deelnemende leerlingen. De subsidie bestaat uit een vast bedrag van € 900 per leerling. Per school verschilt het maximum aantal leerlingen voor wie subsidie kan worden aangevraagd. Dit maximum is vooraf bepaald aan de hand van indicatoren die in het bestaande onderwijsachterstandenbeleid gebruikt worden, en geeft een indicatie van het aantal leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden. Scholen met meer van deze leerlingen konden voor een groter deel van hun populatie subsidie aanvragen dan andere scholen.⁴ Voor het primair en voortgezet onderwijs gold dat scholen in 2

groepen zijn verdeeld: scholen met een hoge achterstandsscore konden voor maximaal 20% van hun leerlingen subsidie aanvragen; scholen met een lage achterstandsscore konden dit voor maximaal 10%.

Veel scholen hebben de subsidie voor inhaalprogramma's aangevraagd, blijkt uit ons onderzoek. Het gebruik van de subsidieregeling varieert van 65% in het primair onderwijs tot 97% in het middelbaar beroepsonderwijs.⁵ Scholen hebben de aanvraag over het algemeen vaker na de zomervakantie (tweede tijdvak) gedaan dan voor de zomervakantie (eerste tijdvak) (figuur 5). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat volgens de toelichting op de regeling het eerste tijdvak met name bedoeld is voor scholen die al in de zomer van 2020 willen starten met een programma. Het tweede tijdvak is voor scholen die meer tijd willen nemen in de voorbereiding en hun programma pas in het nieuwe schooljaar 2020-2021 willen aanbieden (OCW 2020b).

Figuur 5 Gebruik regeling uitgesplitst naar sector en achterstandsscore

Scholen gebruiken subsidieregeling meer in het 2e tijdvak dan in het 1e



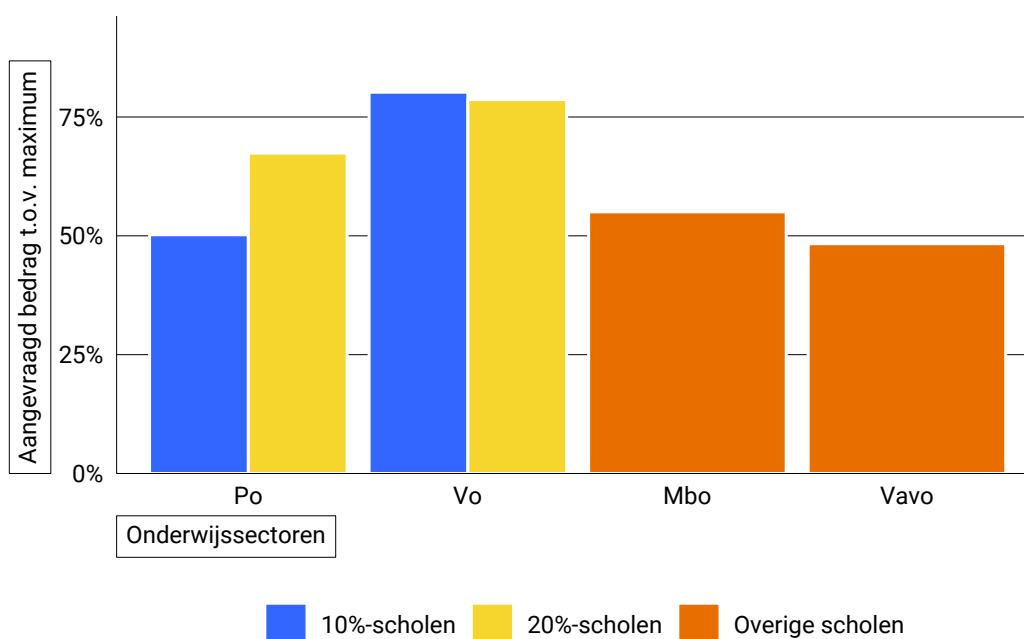
Bron: IOP-aanvragen (DUS-I); bewerking Algemene Rekenkamer

Figuur 5 laat ook zien dat scholen met een hoge achterstandsscore ('20%-scholen'), iets vaker subsidie hebben aangevraagd dan scholen met een lage achterstandsscore. Dit verschil is vooral zichtbaar in het primair onderwijs.

Scholen mogen zelf weten voor hoeveel leerlingen ze subsidie aanvragen, zolang ze het maximum aantal leerlingen niet overschrijden. Door cijfers over het aantal leerlingen per subsidieaanvraag te combineren met die over het aantal subsidieaanvragen, hebben we per onderwijssector het bereik in kaart gebracht. Uit onze analyse blijkt dat vooral in het voortgezet onderwijs voor relatief veel leerlingen subsidie is aangevraagd (figuur 6). In het primair onderwijs zijn het met name de scholen met een hoge achterstandsscore die meer gebruik hebben gemaakt van hun subsidieruimte. Het bereik van 50% onder po-scholen met een lage achterstandsscore is te verklaren door het feit dat relatief veel van die scholen geen aanvraag hebben gedaan.

Figuur 6 Gebruik van de maximale subsidieruimte per sector

Vooral vo-scholen hebben subsidie aangevraagd voor relatief veel leerlingen



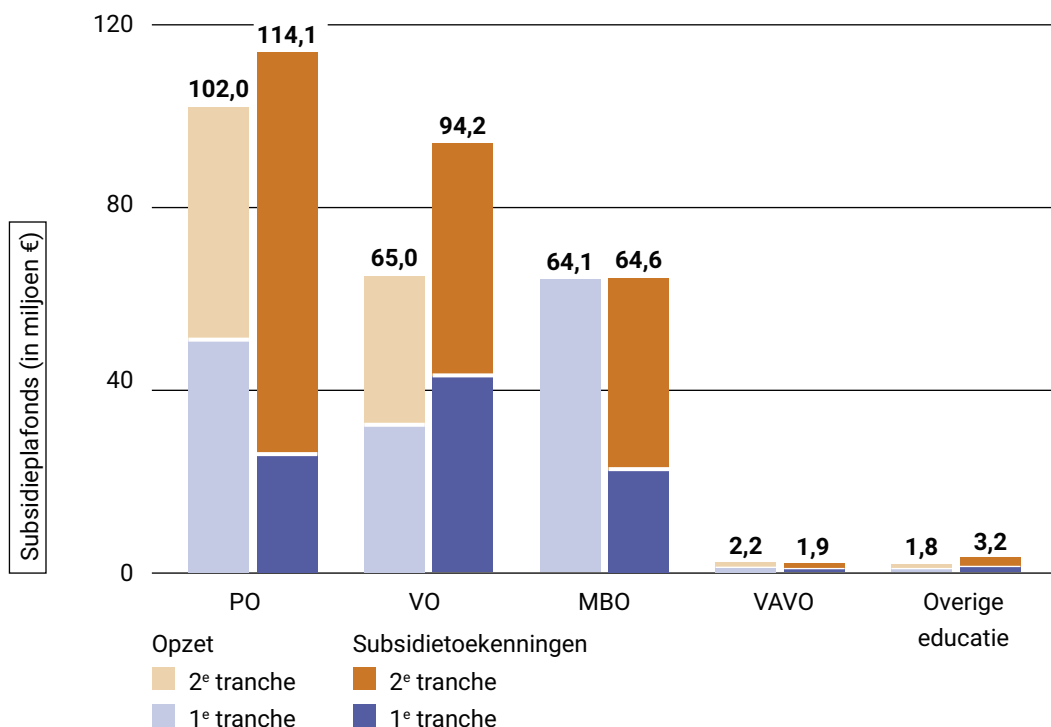
Bron: IOP-aanvragen (DUS-I); bewerking Algemene Rekenkamer

Nadere analyse liet zien dat een groot deel van de mbo-scholen (precies) de helft van de maximale subsidieruimte heeft gebruikt. Dit was volgens de afspraak die zij hierover onderling hadden gemaakt, en in samenspraak met de MBO Raad. Doel was het subsidieplafond niet te overschrijden. Op deze manier wilden zij voorkomen dat een paar grote instellingen de subsidieruimte leeg zouden eten. Het budget dat de ministers beschikbaar hadden gesteld voor het mbo was namelijk berekend op aanvragen voor maximaal 50% van het aantal studenten.

Tijdens de uitvoering van de regeling hebben de ministers wijzigingen doorgevoerd, op basis van signalen uit het veld. Zo hebben de ministers, vanwege grote belangstelling, in oktober 2020 extra subsidiebudget beschikbaar gesteld waardoor het mogelijk was om ook in het tweede tijdvak alle aanvragen te honoreren (figuur 7) (OCW 2020e).

Figuur 7 Gebruik subsidiebudget naar onderwijssector

Subsidieplafonds per sector en per tranche



Bron: Subsidieregeling IOP, OCW 2020b, DUS-I 2020. Bewerking door Algemene Rekenkamer

Daarnaast hebben de ministers de uitvoeringstermijn voor de subsidies uit het eerste tijdvak verlengd, van 31 december 2020 naar 31 augustus 2021. Dit is omdat de scholen moeite hadden om hun programma's voor het einde van het kalenderjaar te organiseren en af te ronden. Ook hebben de ministers de verantwoordingseisen aangepast in reactie op een motie in de Tweede Kamer en signalen uit de sectorraden dat de administratieve belasting te zwaar zou worden (Tweede Kamer 2020). Alle subsidieaanvragen vallen nu onder het 'lichtere' verantwoordingsregime (OCW 2020f).⁶

5.1.2 Invulling en uitvoering van de inhaalprogramma's

Volgens de subsidieregeling zijn de inhaalprogramma's in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs bedoeld voor leerlingen en studenten in een kwetsbare positie met een achterstand door de scholensluiting in het voorjaar 2020. Of die een groter risico lopen op een onderwijsachterstand als gevolg van de scholensluiting (art. 3 lid 1 Subsidieregeling IOP). Wat een 'kwetsbare positie' is,

wordt in de regeling niet gedefinieerd. In de toelichting geven de ministers aan hiermee te doelen op leerlingen die thuis niet over de juiste faciliteiten (apparatuur, internetaansluiting, rustige werkplek) beschikken om onderwijs op afstand te volgen. Het kan ook gaan om leerlingen die thuis niet de juiste begeleiding konden krijgen of thuis in een onveilige situatie verkeren (OCW 2020b; OCW 2020c; OCW 2020e). Daarnaast behoren in het mbo, vavo en overige educatie ook studenten met studie-vertraging als gevolg van de scholensluiting in het voorjaar 2020, tot de doelgroep van de te subsidiëren inhaalprogramma's.⁷

Hoewel in de subsidieregeling de doelgroep staat omschreven, laten de ministers in de uitvoering de scholen vrij om zelf te bepalen voor welke groep leerlingen ze inhaalprogramma's organiseren en welke inhoudelijke invulling ze aan die programma's geven. De minister voor BVOM heeft hier doelbewust voor gekozen met als redenering dat scholen zelf het beste weten waar hun leerlingen baat bij hebben (OCW 2020a; OCW 2020d). De enige eis die de regeling stelt, is dat scholen desgevraagd inzichtelijk maken wat de inhoud is van hun programma, waaraan ze het geld besteden en hoeveel leerlingen daaraan deelnemen. Aan 'leerlingen met een kwetsbare positie' wordt in de uitvoering op deze manier een 'procesmatige' invulling gegeven: kwetsbaar zijn de leerlingen die dit naar het professionele oordeel van de school (leraren/mentor) zijn. Dit geldt ook voor het bieden van een reëel perspectief op het inhalen van de opgelopen achterstanden, een andere subsidiebepaling. De programma's die op basis van eigen professionele inzichten zijn uitgewerkt, worden beschouwd als een programma met reëel perspectief.

Praktijkonderzoek

Onderdeel van ons onderzoek waren gesprekken met 11 scholen in het voortgezet onderwijs. Daaruit bleek dat zij de subsidieregeling waarderen en zien als een goed signaal. Een docent zei:

"We hebben nu de middelen en rust om hiaten op te sporen en aan te pakken. Om al zo snel zulk specifiek maatwerk te leveren, is normaal gesproken niet haalbaar in dit tijdsbestek, hoe graag we dat ook zouden willen. Dat die ruimte er nu wel is, is uniek en voelt als luxe."

En een directeur zei:

"Dit programma trekt de kansen weer gelijk voor de kinderen die het nodig hebben. Bij thuisonderwijs is de school afhankelijk van goede omstandigheden thuis."

Voor de vo-scholen bleek het criterium 'kwetsbaarheid' lastig toe te passen. Een directeur gaf aan dat een normaal kwetsbare leerling kan opbloeien in een thuis-onderwijssituatie. 2 andere directeuren spraken uit dat het op afstand lastig in te schatten is wie kwetsbaar is. Een vierde directeur stelde dat het etiket 'kwetsbaar' juist demotiverend kan werken. Ook benoemde een vijfde directeur dat de behoefte bij leerlingen aan extra ondersteuning die hij bemerkte, losstaat van eventuele leerachterstanden.

Bij de vo-scholen die wij hebben gesproken bleek het inventariseren van de behoeften en achterstanden bij leerlingen veel tijd te hebben gekost. Om de uitvoeringstermijn van 31 december 2020 te kunnen halen, zijn de programmakeuzes in de voorbereiding mogelijk minder goed doordacht. De latere verruiming van de termijn naar het einde van het schooljaar kwam voor veel geselecteerde scholen te laat in hun uitvoeringsproces. De inhaalprogramma's weken bij de uitvoering overigens vaak af van het programma dat de school in eerste instantie voor de subsidieaanvraag had ingevuld.

Bij de geselecteerde scholen was de invulling van doelgroep en programma gevarieerd in zowel leerjaar, selectiemethode, inhoud, vorm als tijdsduur. Zij benutten hierbij vooral de eigen ervaring; geen enkele van de scholen die wij gesproken hebben, kreeg advies van externe partijen. Ervaring met een huiswerkinstituut bepaalde in grote mate of scholen deze al dan niet inzetten bij de uitvoering van het programma waarvoor de school subsidie aanvroeg. Een directeur zei hierover:

"Dit is de manier waarop we het altijd doen, ook vóór deze regeling werkten we al met steunlessen. Het verschil is dat we nu voor grotere groepen leerlingen een nulmeting hebben gedaan en doelen hebben geformuleerd. Hiervoor was de ondersteuning meer op individuele leerlingen gericht."

Verreweg de meeste scholen boden in ieder geval extra ondersteuning aan de leerlingen in het eindexamen- en het voorexamenjaar. Een directeur verwoordde dit als volgt:

"Hoe dichterbij het eindexamen, hoe meer het nodig is, dan is er simpelweg minder tijd om eventuele achterstanden nog weg te werken. Van de lagere klassen is te verwachten dat zij genoeg tijd hebben om de eventuele achterstanden in te lopen."

Daarnaast bood een aantal scholen ook brugklassen en andere leerjaren ondersteuning.

Scholen varieerden in hun selectiemethoden. Sommige scholen werkten met open aanmelding en selecteerden de leerlingen niet. De scholen die wel selecteerden, deden dat door uit te gaan van didactische achterstanden, gemiste lessen, indruk

van de mentor of op basis van belangstelling en motivatie van de leerling. Sommige scholen combineerden dit: selectie voor extra steunlessen tijdens verlengde schooldagen en open aanmelding voor een herfstschool.

Ook de inhoudelijke variatie in de aangeboden programma's op de onderzochte vo-scholen was groot. Alle scholen boden vakinhoudelijke inhaalprogramma's, vooral in extra lessen, maar ook via huiswerkbegeleiding, online tools en remedial teaching. De meeste scholen gaven daarnaast ondersteuning in studievaardigheden en op sociaal-emotioneel vlak, bijvoorbeeld in de vorm van een cursus mindfulness of extra inzet van een zorgmedewerker of coach. Scholen gaven de extra lessen vooral in de vorm van verlengde schooldagen, maar ook tijdens weekend- en vakantiescholen.

Veel geïnterviewden vonden de vrijheid in de programmakeuze prettig. Ze beschouwden deze als een teken van vertrouwen. Wel waren handvatten welkom geweest. Het Ministerie van OCW en andere landelijke partijen spanden zich in om scholen inzicht te geven in welke methodes effectief zijn. Maar de informatie bereikte de scholen uit ons onderzoek niet.⁸ Een directeur vroeg ons:

"Ik ben benieuwd naar wat andere scholen hebben gedaan. Scholen zijn heel erg het eigen wiel aan het uitvinden en dat is jammer, er zouden veel meer voorbeelden van best practices kunnen zijn. We bellen wel eens bevriende collega's maar het is weinig structureel. Goede voorbeelden zouden handig zijn geweest."

Verder verschilden de vo-scholen in de manier waarop ze de resultaten van het programma op hun school probeerden te meten en de effectiviteit ervan wilden vaststellen. Een bijkomende complicatie hierbij was dat de coronacrisis ook na de zomervakantie van 2020 voortduurde. Een directeur zei hierover:

"De achterstanden die leerlingen nu in het najaar opdoen variëren veel sterker onderling dan de achterstanden die ontstonden tijdens de sluiting in maart die voor iedereen hetzelfde was, dat maakt de situatie nu veel ingewikkelder. Het voelt als dweilen met de kraan open."

Verreweg de meeste geïnterviewden benoemden overigens dat ze al tijdens het uitvoeren van de inhaalprogramma's positieve effecten bemerkten bij hun leerlingen, in de vorm van groeiend zelfvertrouwen.

De minister heeft bij de subsidietoekenning geen checks uitgevoerd op inhoud en doelgroep van de inhaalprogramma's van scholen. Dit is begrijpelijk in het licht van de urgentie van de aanpak van achterstanden. De ministers laten nu onderzoek doen naar het effect van de inhaalprogramma's. De vraag is: leveren de programma's

een bijdrage aan het inhalen van achterstanden bij de deelnemende leerlingen?
De resultaten van deze onderzoeken gaan niet in op individuele scholen. Alleen in het mbo wordt ook, in algemene zin, gekeken of de programma's de kwetsbare leerlingen hebben bereikt.

Door de manier waarop OCW de subsidiepraktijk heeft ingericht en verantwoording vraagt, is het ook achteraf niet mogelijk om die checks uit te voeren. Dat betekent dat wij, het parlement en anderen niet kunnen controleren of het geld besteed is aan de leerlingen in een kwetsbare positie – de doelgroep voor deze subsidieregeling.

5.1.3 Oordeel en aanbevelingen

De ministers hebben de scholen vrij gelaten om te bepalen voor welke leerlingen zij een inhaalprogramma organiseren en wat de inhoud van dat programma moet zijn. De ministers hebben op dit moment geen informatie over de keuzes die scholen hebben gemaakt in de doelgroep en inhoud van hun inhaalprogramma's. Zonder zicht op deze keuzes kunnen de ministers niet vaststellen of scholen nu de beoogde leerlingen 'in een kwetsbare positie' bereiken. Schoolbesturen weten niet wat er op andere scholen gebeurt. Dit staat een goede uitvoering van de programma's in de weg; schoolbesturen hebben nu geen kennis over welk type inhaalprogramma leerlingen meer kans geeft hun achterstand in te halen. Die kennis is niet alleen belangrijk voor de scholen zelf, die graag willen leren van ervaringen op andere scholen om te bedenken hoe het een volgende keer beter of anders kan. Inzicht in bereik van kwetsbare leerlingen en de werkzaamheid van inhaalprogramma's is bovendien een belangrijke basis om achteraf te kunnen bepalen of de subsidieregeling aan zijn doel beantwoord heeft.

In februari 2021 presenteerden de ministers het Nationaal Programma Onderwijs. Dit programma is bedoeld om de opgelopen corona-achterstanden in te lopen (OCW 2021a). Maar zonder duidelijkheid over doel, doelgroepen en beoogd resultaat van het beleid, en zonder inzicht in bereik en werkzaamheid ervan, lopen de ministers het risico dat zij geld blijven uitgeven aan het oplossen van corona-achterstanden bij leerlingen zonder te weten of hun investering het gewenste effect heeft.

Om dit risico te verkleinen, geven wij de ministers 4 aanbevelingen voor het ontwerpen en uitvoeren van nieuw beleid dat scholen stimuleert om leerlingen een programma tegen achterstanden aan te bieden:

- Wees vooraf duidelijk over de in een subsidieregeling genoemde doelgroep voor de subsidieregeling, formuleer een concrete doelstelling en communiceer daar eenduidig over.

Voor welke groep leerlingen en studenten is de regeling bedoeld volgens de ministers?

Een antwoord op deze vraag voorkomt dat scholen tijd verspillen met bedenken wat

de bedoeling is van de ministers.

- Kies realistische termijnen die het scholen mogelijk maken om effectieve programma's op te zetten en uit te voeren.
Hoeveel tijd heeft een school gemiddeld nodig om met een goed programma te komen? Dit helpt om te voorkomen dat scholen ongericht aan de slag gaan.
- Deel werkzame programma's en handige tips met scholen op het moment dat zij hun programma's nog moeten ontwerpen.
Wat zijn werkzame elementen, welke afwegingen kunnen scholen maken om te bepalen wat in hun situatie handig is? Hoe krijgen scholen zicht op het resultaat van hun programma bij leerlingen? Dat helpt scholen om tussentijds bij te sturen of om ervan te leren voor een volgende keer.
- Bepaal vooraf aan de hand van welke indicatoren scholen informatie moeten aanleveren over de uitvoering en uitkomsten van hun inhaalprogramma's. Laat scholen onderling en in het openbaar rapporteren over de resultaten die ze hebben behaald met die programma's en de omstandigheden die daarbij een rol speelden. En stel aan de hand van de doelstelling en bijbehorende indicator vast of het subsidiegeld zinvol is besteed.
Hebben de programma's geleid tot minder achterstanden? Laat elke school aan de hand van de afgesproken indicatoren verslag doen. Dat maakt het voor de ministers mogelijk te beoordelen of het subsidiegeld volgens hun bedoeling is besteed. Gebruik deze kennis bij het ontwerp van nieuwe regelingen voor het inhalen van achterstanden. Dat voorkomt dat iedere school opnieuw het wiel uit moet vinden.

Tot slot merken wij op dat wij ook in eerder onderzoek naar de besteding van onderwijsgeld hebben gewezen op het belang van informatie over de resultaten van beleid. In onze brief van 31 maart 2021 hebben wij de ministers een aantal aandachtspunten meegegeven om het Nationaal Programma Onderwijs en de inzet van extra middelen te helpen verbeteren. Zie § 2.2.

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van OCW is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van OCW heeft op 29 april 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van OCW

De minister van OCW schrijft:

“Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapportage Verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII).

Hierbij ontvangt u mijn reactie, mede namens de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

Het is goed te lezen dat de onvolkomenheid bij het begrotingsbeheer van de verplichtingen is opgelost evenals het aandachtspunt met betrekking tot staatssteun. Het eerder geconstateerde aandachtspunt met betrekking tot de controleprotocollen is door OCW opgepakt. Daarnaast is het fijn dat de verbeteringen die we afgelopen jaar hebben weten te realiseren met betrekking tot het autorisatiebeheer DUO en de informatiebeveiliging door de Algemene Rekenkamer zijn meegenomen in de beoordeling. Ik zal hieronder op de verschillende onvolkomenheden ingaan.

Autorisatiebeheer DUO

Zoals de Algemene Rekenkamer constateert heeft DUO in 2020 voortgang geboekt en de basis verder versterkt. Tevens wordt onderkend dat het een veelomvattend traject is, gezien het grote aantal systemen en de hoeveelheid werk die dit met zich meebrengt. Ook in 2021 zal het autorisatiebeheer dan ook de aandacht blijven

hebben en zullen we verdere verbeterstappen zetten.

Informatiebeveiliging concernbreed

Ook heeft OCW in 2020 voortgang geboekt op het gebied van de informatiebeveiliging. OCW heeft een projectteam van specialisten samengesteld die planmatig de onvolkomenheid aanpakt. Op basis hiervan worden de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer opgevolgd, waarbij de uitwerking ook deels is voorzien binnen het IB jaarplan 2021. Het is daarbij bemoedigend te lezen dat OCW adequaat heeft gereageerd op incidenten met betrekking tot het overnemen van WhatsApp-accounts door criminelen.

Op de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde risico's ten aanzien van het M&O beleid bij sommige subsidies en het onderzoek inhaalprogramma's onderwijsachterstanden door corona reageer ik in samenhang.

Inhaal- en ondersteuningsprogramma's leerachterstanden vanwege corona

In de discussie hierover met zowel de Algemene Rekenkamer als de Auditdienst Rijk speelt een aantal zaken. Ten eerste spelen hier de principiële keuzes en verantwoordelijkheden die binnen het onderwijsstelsel zijn afgesproken en mede volgen uit de Grondwettelijke vrijheid van onderwijs een belangrijke rol. Een van die keuzes heeft betrekking op rol- en verantwoordelijkheidsverdeling: zo stelt OCW de kaders van het onderwijs vast en hebben de onderwijsinstellingen de ruimte hier invulling aan te geven. Onderwijsinstellingen en -professionals hebben kennis van de inhoud van het onderwijs en inzicht in de achtergrond en het niveau van de leerlingen. Autonomie van scholen en professionele ruimte van leraren en andere onderwijsprofessionals zijn wezenlijke uitgangspunten van het Nederlandse onderwijsbeleid. Dat laat onverlet dat de rijksoverheid scholen hierbij wel kan ondersteunen en richting kan bieden, zoals de zogeheten 'menukaart aangetoond effectieve interventies' in het Nationaal Programma Onderwijs en de mogelijkheid tot twee keer zoveel subsidie binnen de regeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's voor scholen met meer kwetsbare leerlingen.

M&O beleid

Onderwijsinstellingen verantwoorden zich financieel en bestuurlijk over hoe ze hun (wettelijke) opdracht hebben vormgegeven via hun jaarverslag, welke door een externe accountant wordt gecontroleerd en goed gekeurd. Dit jaarverslag is openbaar en staat ter beschikking van zowel het horizontale toezicht, de ouderraad en medezeggenschapsraad, als de onderwijsinspectie die het (financieel) jaarverslag gebruikt voor risicogericht (verticale) toezicht, waarbij de kwaliteit van het onderwijs een belangrijk onderdeel is. Gezien deze checks and balances die in het onderwijssysteem zijn

vastgelegd, heb ik vertrouwen dat de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik door onderwijsinstellingen uiterst beperkt is. Als uit het systeem van checks and balances toch signalen komen en blijkt dat de subsidie oneigenlijk wordt gebruikt, kan de hoogte van de subsidie worden bijgesteld en zo nodig worden teruggevorderd.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer OCW bij motie opgedragen de verantwoordingslasten bij de regeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's te verminderen, waardoor de besteding van de middelen minder gedetailleerd wordt verantwoord. Via verschillende gerichte uitvragen en met de implementatiemonitor wordt desondanks inzichtelijk gemaakt wat de opbrengst en outcome van de regeling is. Met de Algemene Rekenkamer ben ik van mening dat bewuste keuzes over de financiering, controle en verantwoording op zijn plaats zijn. We bepalen vooraf welke informatie over resultaten en uitgaven nodig is. Waarbij het van belang is de balans te bewaken tussen de bestedingsvrijheid die scholen en instellingen hebben en de verantwoording over publieke middelen."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In reactie op ons onderzoek naar de regeling Inhaal- en ondersteuningsprogramma's benadrukt de minister de bewuste keuze om onderwijsinstellingen ruimte te bieden voor de invulling van door de minister van OCW gestelde kaders.

Wij wijzen er op dat bestedingsvrijheid enerzijds en kaderstelling anderzijds elkaar niet uitsluiten. Het bewaken van doelmatige en doeltreffende besteding van onderwijsgeld behoord immers tot de taak van de minister. Ook de verwijzing door de minister naar de grondwet brengt ons hierover niet op andere gedachten.

Met subsidievoorwaarden kunnen de bewindspersonen vooraf sturen op besteding aan bepaalde beleidsdoelen en doelgroepen. Hierop is controle achteraf mogelijk. In het geval van de subsidieregeling Inhaal- en ondersteuningsprogramma's is sturing en controle niet of zeer beperkt aanwezig. De ministers zijn vooraf of tijdens de uitvoering van de programma's niet nagegaan of scholen de gelden besteden aan de beoogde kwetsbare leerlingen en het wegwerken van hun achterstanden door de scholensluiting. Ook achteraf vinden die checks niet plaats. Hierdoor zal inzicht in de effectiviteit en het doelbereik van de regeling ontbreken.

De minister geeft aan het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik uiterst beperkt in te schatten, gezien de checks and balances in het onderwijssysteem. Als checks and balances benoemt de minister het jaarverslag van onderwijsinstellingen dat door een externe accountant wordt gecontroleerd en goedgekeurd in combinatie met andere vormen van toezicht.

Wij merken op dat de checks en balances die de minister aandraagt, niet altijd borgen dat de specifieke subsidievoorwaarden worden nageleefd noch dat bijbehorende risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) voldoende worden afgedekt. Dat is namelijk afhankelijk van het gekozen verantwoordingsregime.

Bij de regeling Inhaal- en ondersteuningsprogramma's kiest de minister voor een verantwoordingsregime in het jaarverslag waarbij het bestuur van de onderwijsinstelling een prestatieverklaring afgeeft en de accountant niet controleert aan de hand van de specifieke subsidievoorwaarden. Zonder controle hierop kan de minister niet of onvoldoende op basis van objectieve informatie vaststellen of de onderwijsinstellingen het geld volgens de voorwaarden en doel van de regeling hebben uitgegeven. Dit leidt in 2020 voor de regeling Inhaal- en ondersteuningsprogramma's tot een onzekerheid in de rechtmatige besteding van € 231,6 mln. Voor een sluitend M&O-beleid zijn controles op de specifieke subsidievoorwaarden nodig. Deze kunnen ook door de minister worden uitgevoerd. Gerichte uitvragen en de implementatiemonitor ondervangen deze controle niet.

Zoals wij aangaven in onze recente brief, sluit de lumpsumfinanciering niet uit dat er duidelijkheid gegeven kan worden over gemaakte keuzes met behulp van eenduidig opgestelde criteria; dat is beleidsinformatie die relevant is voor de onderwijsbesturen zelf, minister en parlement (Algemene Rekenkamer, 2021). Zo wordt inzicht in de maatschappelijke resultaten van extra geld geborgd en ontstaat een basis voor het leren over de meest effectieve inzet van publieke middelen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2020

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van OCW.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastendiensten.

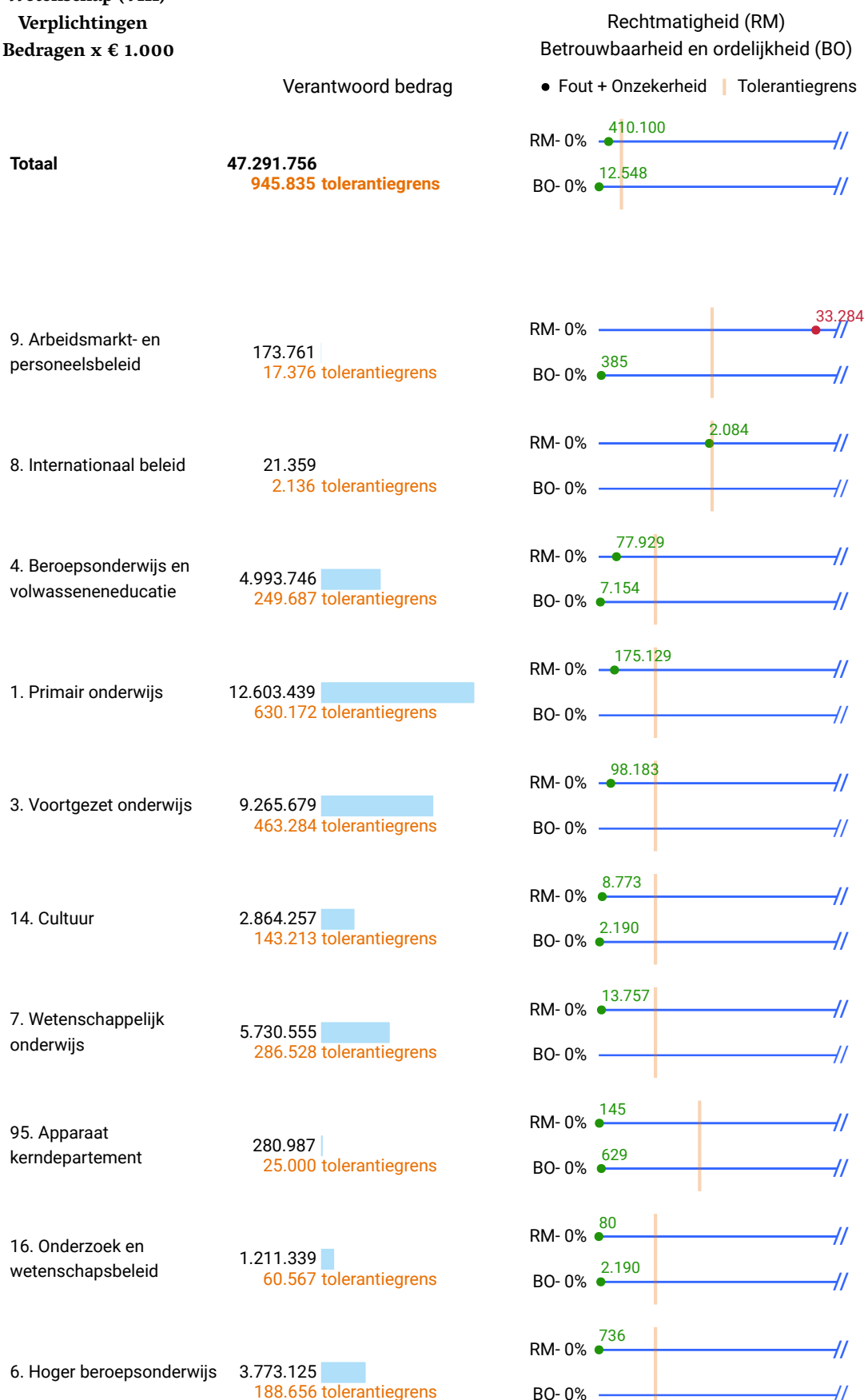
De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur kent de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

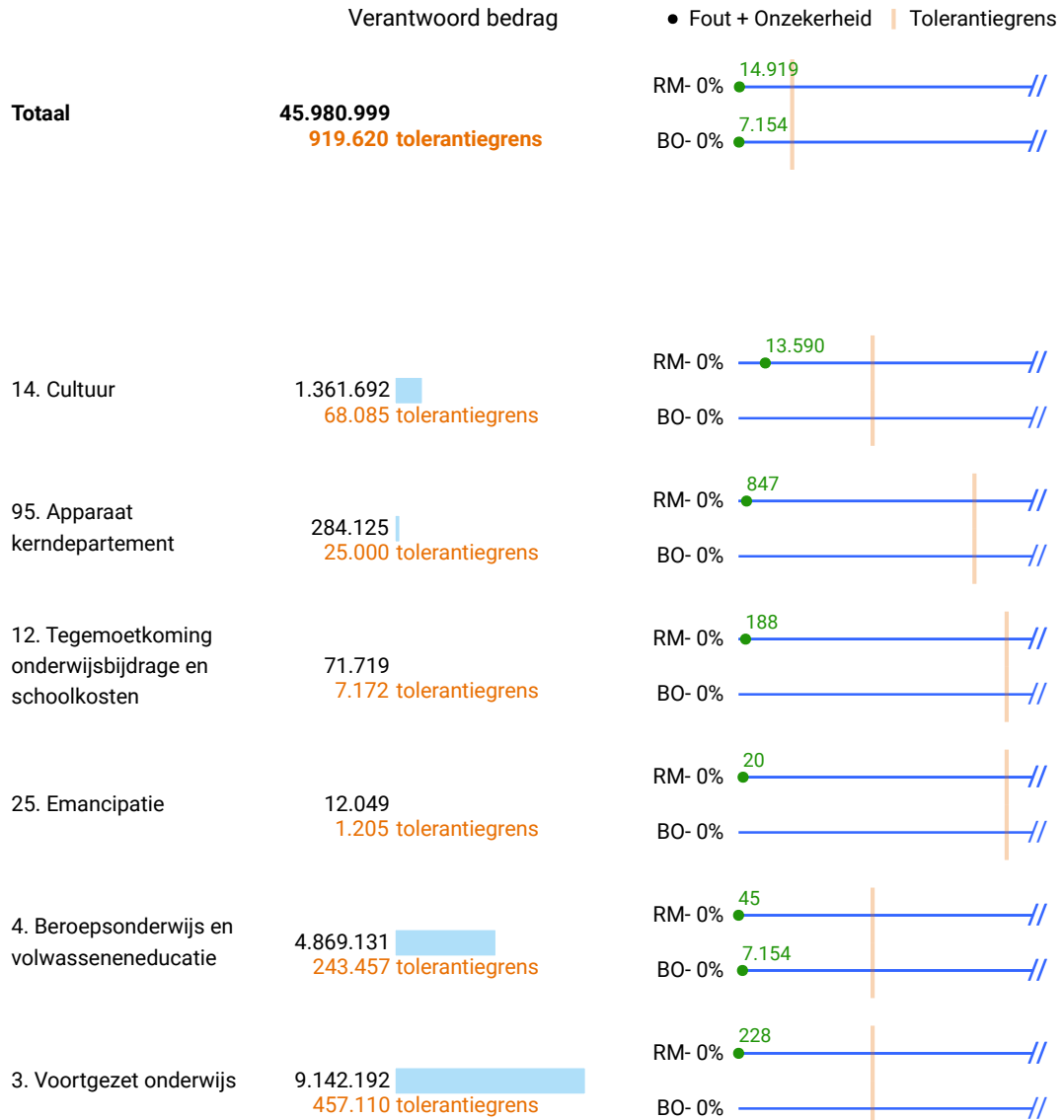
Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) Verplichtingen Bedragen x € 1.000



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) Uitgaven + Ontvangsten Bedragen x € 1.000



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een bestuurlijk oordeel, geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel.

Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecyclemanagement zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) Kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek.

Doel van ons onderzoek naar inhaalprogramma's onderwijsachterstanden door corona (§ 5.1) is nagaan of de achterstandsleerlingen, de beoogde doelgroep volgens de minister van OCW en de minister voor BVOM, worden bereikt met de subsidiegeleiding IOP. Daarnaast is de onderzoeksvraag of het plausibel is dat de gesubsidieerde programma's effectief zijn in het verminderen van de achterstanden. Verder hebben we gekeken naar de informatieverzameling door de ministers. We hebben in ons onderzoek zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden gebruikt.

Kwantitatieve methoden

We hebben een kwantitatieve data-analyse uitgevoerd met als doel:

- selecteren van vo-scholen voor kwalitatief onderzoek;
- inzicht verkrijgen in subsidieaanvragen en doelgroepenbereik.

We hebben gebruik gemaakt van gegevens van DUS-I, de organisatie die de subsidie-regeling uitvoert voor het Ministerie van OCW. We hebben data van subsidieaanvragen uit het eerste en het tweede tijdvak ontvangen. Deze data bevatten kenmerken op schoolniveau (sector, niveau, gemeente, totaal aantal leerlingen, achterstandsscore (alleen po en vo)) en kenmerken van de subsidieaanvraag (onder andere aantal deelnemers, type programma, samenwerkingspartners). Ook heeft DUS-I gegevens over toekenningen van de lente-zomerschoolsubsidie en de Regeling doorstroomprogramma's po-vo gedeeld, en gegevens van alle scholen in Nederland. Daarnaast is gebruik gemaakt van openbare CBS-data om gemeenten in te delen naar provincies en hebben we op basis van de website van de Gelijke Kansen Alliantie (GKA) een lijst opgesteld met gemeenten die onder de GKA vallen.

De gegevens zijn gebruikt om scholen te selecteren voor nader kwalitatief onderzoek. Gezien de beschikbare onderzoekstijd hebben we ons beperkt tot scholen die in het eerste tijdvak een subsidieaanvraag hebben gedaan, en tot 1 onderwijssector. We hebben gekozen voor het vo omdat de leerlingen hiervan op een leeftijd zijn dat ze zelf eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun educatie. Voor het selecteren van een diverse groep vo-scholen zijn de volgende criteria gebruikt:

- hoge achterstandsscore (aanvraag voor maximaal 20% van de leerlingen) of lage achterstandsscore (aanvraag voor maximaal 10%);
- soort programma: combinatie tussen het moment waarop het programma gegeven werd en de invulling van het programma door een huiswerkinstituut of de school zelf, zoals omschreven in de subsidieaanvraag;
- gemeente (al dan niet aangesloten bij de GKA).

De subsidieaanvragen en het doelgroepenbereik zijn geanalyseerd met het statistiek-programma R.

Kwalitatieve methoden

Om een beeld te krijgen van de variatie in de uitvoeringspraktijk van scholen, hebben we gesprekken gevoerd met 11 *random* geselecteerde vo-scholen met subsidieaanvragen in het eerste tijdvak. Ten tijde van deze gesprekken waren de meeste programma's nog in uitvoering. In deze gesprekken hebben we informatie verzameld over de opzet en uitvoering van inhaalprogramma's en selectie van

leerlingen. Uiteindelijk zijn 23 gesprekken met 31 medewerkers gevoerd: directeuren en teamleiders, docenten betrokken bij de selectie en uitvoering en externe uitvoerders. We hebben gebruik gemaakt van semigestructureerde vragenlijsten. De interviews kunnen niet worden beschouwd als representatief voor de gehele groep aanvragende vo-scholen.

Daarnaast hebben we diverse andere gesprekken gevoerd: met beleidsmedewerkers en coördinatoren van het ministerie en DUS-I, een beleidsmedewerker van een grote scholengemeenschap en de VO-raad. Ook zijn korte gesprekken gevoerd met 4 mbo-instellingen over hun overwegingen bij het aanvragen van de subsidie. De documentenanalyse spitste zich toe op kamerstukken, andere beleidsstukken en externe onderzoeksrapporten.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2021). *Aandachtspunten bij het Nationaal Programma Onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35570 VIII nr. 211. Den Haag: Sdu.

DUS-I (2020). *Toegekende subsidiebedragen eerste tijdvak en budget tweede tijdvak*. <https://www.dus-i.nl/subsidies/inhaal-en-ondersteuningsprogrammas-onderwijs/documenten/publicaties/2020/07/07/toegekende-subsidiebedragen-eerste-tijdvak-en-budget-tweede-tijdvak--iop>, geraadpleegd op 21 juli 2020.

Kortekaas-Rijlaarsdam, A.F., Turkeli R., de Vries N., Ehren, M.C.M., Meeter, M. (2020). *Effectiviteit van inhaal- en ondersteuningsprogramma's om onderwijsachterstanden in het halen: een eerste overzicht van internationale en Nederlandse literatuur*. <https://onderwijsdatabank.nl/111402/effectiviteit-van-inhaal-en-ondersteuningsprogrammas-om-onderwijsachterstanden-in-te-halen-een-eerste-overzicht-van-internationale-en-nederlandse-literatuur/>, geraadpleegd op 7 januari 2021.

Learn! (2020) Webinars COVID-19 subsidieregeling van het ministerie van OCW. <https://www.learn.vu.nl/nl/nieuws-agenda/nieuwsarchief/2020/pr-sep/Webinar-COVID-19-subsidieregeling.aspx>, geraadpleegd op 9 februari.

OCW (2020a). *Aanpak onderwijsachterstanden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35300 VIII, nr. 184. Den Haag: Sdu.

OCW (2020b). *Nota van Toelichting bij Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021*. Staatscourant 2020 nr. 28472. Den Haag: Sdu.

OCW (2020c). *Antwoord van Minister Slob (Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media) (ontvangen 8 juni 2020). Vragen van het lid Van den Hul (PvdA) over de manier waarop corona de kansenongelijkheid in het onderwijs vergroot (ingezonden 8 mei 2020). Aanhangsel van de Handelingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, nr. 3053. Den Haag: Sdu.

OCW (2020d). *Beleidsreactie advies Onderwijsraad over de gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35300 VIII nr. 206. Den Haag: Sdu.

OCW (2020e). *Stand van zaken onderwijs. 8 okt 2020*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35570 VIII nr. 36. Den Haag: Sdu.

OCW (2020f). *Kamerbrief over uitvoering van motie over de regeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/17/uitvoering-van-motie-over-de-regeling-inhaal-en-ondersteuningsprogramma-s-onderwijs-2020>, geraadpleegd op 7 januari 2021.

OCW (2021a). *Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VIII, nr. 185. Den Haag: Sdu.

OCW (2021b). *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2021 (Zesde incidentele suppletoire begroting inzake extra middelen voor het Nationaal Programma Onderwijs in verband met COVID-19)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 740, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2020). *Motie van de leden Van Meenen en Westerveld over preventief inzetten van coronageld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35570 VIII, nr. 68. Den Haag: Sdu.

Wet- en regelgeving

Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021 (geconsolideerde versie).

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0043564/2020-11-25>

Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021 (eerste versie d.d. 20 mei 2020, gepubliceerd 25 mei 2020).

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-28472.html>

Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 29 mei 2020, MBO/24612194, houdende wijziging van de Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021 in het verband met een technische correctie van de berekeningswijze van het maximumbedrag per mbo-instelling (eerste wijziging d.d. 2 juni 2020).

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-29895.html>

Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 2 juli 2020, nr. VO/24955301, houdende wijziging van de Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's 2020-2021 in verband met het aanpassen van een aantal subsidieplafonds voor het voortgezet onderwijs en overige educatie (tweede wijziging d.d. 10 juli 2020).

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-36799.html>

Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021 (derde wijziging d.d. 16 oktober 2020).

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0043564/2020-10-16>

Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma aanvullend op voorschoolse educatie 2020.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0043598/2020-06-05>

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 In een autorisatiematrix wordt vastgelegd welke autorisaties behoren tot een (rol van een) medewerker.
- 2 Korthedshalve spreken we van 'scholen' en 'leerlingen'. In de wet- en regelgeving is dit gebruikelijk voor de sectoren primair en het voortgezet (speciaal) onderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs gaat het strikt genomen om 'instellingen' en 'studenten'. In het volwassenenonderwijs en in de overige educatie wordt gesproken van 'opleidingen' en 'deelnemers'.
- 3 Alleen voor de VAVO is er een 3e subsidieronde geweest (met subsidieplafond van € 0,3 miljoen), omdat voor deze onderwijssector na de tweede ronde het subsidiebudget nog niet was uitgeput. Voor deze 3e ronde kon uiterlijk op 1 november 2020 een aanvraag worden ingediend.
- 4 De indicatoren die bepalen of een school voor een groter of kleiner deel van zijn populatie IOP-subsidie kan aanvragen, zijn parameters die OCW gebruikt in de reguliere bekostiging om scholen te compenseren voor leerlingen met een hoger risico op achterstanden. Per onderwijssector geldt een andere indicator en een andere berekeningswijze van het maximum aantal leerlingen in het kader van deze subsidieregeling:
 - Voor po: een school met een positieve achterstandsscore in het kader van de onderwijsachterstanden beleidsmiddelen kan voor maximaal 20% van de leerlingen aanvragen, andere scholen voor maximaal 10%.
 - Voor vo: een school die in aanmerking komt voor leerplusarrangement kan voor maximaal 20% van de leerlingen aanvragen, andere scholen voor maximaal 10%.
 - Voor mbo: een instelling kan voor 7% van het aantal studenten aanvragen plus het percentage studenten uit een armoedeprobleemcumulatiegebied (apcg).
 - Voor vavo en overige educatie: een instelling kan voor maximaal 50% van het aantal studenten of deelnemers aanvragen.
 - Scholen op de BES-eilanden (po, vo, mbo, vavo en oe) kunnen voor 100% van hun leerlingen aanvragen.

De omvang van het totale subsidiebudget voor het po en vo is door OCW berekend op basis van de inschatting dat 15% van de totale populatie leerlingen ondersteuning nodig heeft. Dit is een van de aannames die gebruikt worden bij de verdeling van de Onderwijs Achterstanden Beleidsmiddelen. Om hierop uit te komen is eerst een uitsplitsing gemaakt naar 10%-, 20%- en 100% (= BES)-scholen. De hoogte van het subsidiebudget is vervolgens bepaald door aan te nemen dat ongeveer de helft van de scholen subsidie zal aanvragen. Deze assumptie is ook gemaakt voor het mbo. Voor het vavo en de overige educatie is voor de helft van de studentenpopulatie budget beschikbaar gesteld.

- 5 In het po hebben 4354 scholen (65%; N = 6720) een subsidieaanvraag gedaan.
In het vo hebben 588 scholen (90%; N = 653) een subsidieaanvraag gedaan.
In het mbo hebben 61 instellingen (97%; N = 63) een subsidieaanvraag gedaan.
In het vavo en de overige educatie hebben 41 opleidingen 72%; (N = 57) een aanvraag gedaan.
- 6 In dit lichtere regime (model G1 van de jaarverslaggeving) vindt subsidievaststelling plaats onafhankelijk van de daadwerkelijke kosten, tenzij minder dan 85% van het aantal leerlingen uit de subsidieaanvraag het programma afrondt. Scholen moeten dat zelf doorgeven. Of een programma is afgerond, is ter beoordeling aan de school of instelling zelf.
- 7 Volgens de subsidieregeling IOP (art. 3 lid 1) zijn de inhaal- en ondersteuningsprogramma's bedoeld voor:
- po- en vo-leerlingen in een kwetsbare positie met een onderwijsachterstand of een vergroot risico op leer- en ontwikkelachterstanden;
 - mbo-studenten in een kwetsbare positie met studievertraging of een vergroot risico op studievertraging;
 - mbo-studenten met studievertraging in de beroepspraktijkvorming;
 - vavo-studenten met studievertraging;
 - deelnemers aan een opleiding overige educatie met studievertraging;
 - alle leerlingen, mbo-studenten, vavo-studenten en deelnemers op Bonaire, Sint-Eustatius of Saba.
- Volgens de subsidiebepaling geldt daarbij dat de achterstand of studievertraging veroorzaakt moet zijn door de gehele of gedeeltelijke scholensluiting als gevolg van de uitbraak van corona.
- 8 Na de eerste ronde van subsidieaanvragen heeft de minister handvatten geprobeerd te bieden in de vorm van een inventarisatie van werkzame elementen in programma's en webinars hierover (Kortekaas-Rijlaarsdam e.a. 2020; LEARN! 2020).

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021