

Vergaderjaar 2022–2023

36 360 VIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap 2022**

Nr. 8

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 9 juni 2023

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Primair en Voortgezet Onderwijs over de brief van de Algemene Rekenkamer van 17 mei 2023 inzake het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Kamerstuk 36 360 VIII, nr. 2).

De Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Primair en Voortgezet Onderwijs hebben deze vragen beantwoord bij brief van 7 juni 2023. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

De adjunct-griffier van de commissie,
Huls

1

Welke opvolging wordt gegeven aan de conclusies van de ARK¹ dat voor de Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden 2022², Subsidieregeling School en omgeving³ en Subsidieregeling heterogene brugklassen⁴ de risicoanalyse niet goed is en het controlebeleid nog niet altijd voldoende is uitgewerkt?

De in 2022 verbeterde opzet voor het opstellen van risicoanalyses en controlebeleid wordt doorgezet in 2023. Daarmee borgen we dat na afloop van een subsidieperiode voldoende instrumentarium beschikbaar is om controles uit te voeren, consistent te handhaven en terug te vorderen indien een subsidieontvanger niet aan de voorwaarden voldoet.

2

Wat wordt gedaan met de conclusie dat de ARK het onwenselijk acht dat u subsidies vaststelt op het moment dat nog niet zeker is dat de subsidievoorwaarden zijn nageleefd?

We hebben kennis genomen van de conclusie van de Algemene Rekenkamer. We onderschrijven het belang van controleerbare prestaties en voorwaarden. Daarnaast hechten we -net als de ARK- waarde aan een consistente handhaving, met eventuele terugvordering wanneer subsidieontvangers niet aan de door ons gestelde voorwaarden voldoen. De regelgeving biedt hier voldoende mogelijkheden toe, ook als de subsidie reeds is vastgesteld. Door de bekendheid van en ervaring met bekostigde onderwijsinstellingen als subsidieontvanger en het systeem van horizontaal en verticaal toezicht dat we daar hebben ingericht, zien we geen reden om bij individuele regelingen een zwaar(der) arrangement ten aanzien van de verstreking toe te passen. Daarmee volgen we de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS, voldoen we aan de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstreking en handelen we conform de uitgangspunten van het subsidiekader: verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie.

3

Hoeveel van de uitgaven van het NPO⁵ zijn naar commerciële organisaties gegaan?

De meeste scholen die gebruik hebben gemaakt van de externe partijen in het kader van NPO, gaven aan dat dit om minder dan een kwart van het budget ging. In totaal heeft een groot deel van scholen gebruikt gemaakt van externe partijen. In september 2022 gold dat voor 85 procent van de po-scholen en voor 90 procent van de vo-scholen.

Externe partijen worden door scholen het meest ingezet voor professionaliseringactiviteiten voor het personeel. In het vo worden externen ook vaak ingezet voor de ondersteuning en coaching van leerlingen op het vlak van welbevinden of executieve vaardigheden. In het po en (v)so worden externen ook vaak ingezet voor culturele en sportieve activiteiten. Op bijna de helft van de scholen die externe partijen inhuren betreft het ook niet-commerciële partijen zoals sportverenigingen en culturele instellingen.

4

Kunt u uitleggen waaruit de fouten en onzekerheden met betrekking tot Artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid bestaan? Hoe is dat zo gekomen en welke concrete gevolgen hebben deze fouten en onzekerheden? Wat gaat u doen om deze fouten en onzekerheden op te lossen?

¹ ARK: Algemene Rekenkamer.

² Stcrt. 2022, nr. 21667.

³ Stcrt. 2022, nr. 19058.

⁴ Stcrt. 2021, nr. 42182.

⁵ NPO: Nationaal Programma Onderwijs.

Zoals in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag staat vermeld, wordt de overschrijding van de tolerantiegrens deels veroorzaakt doordat de ADR de controle voor de bekostigings- en subsidie-instrumenten middels een statistische steekproef heeft uitgevoerd. De basisonnauwkeurigheid die voortvloeit uit de gehanteerde steekproefmethode is € 8,4 miljoen. In de steekproef zelf zijn geen fouten gesignaleerd. De daadwerkelijk geconstateerde fouten en onzekerheden op begrotingsartikel 9 vallen lager uit dan de rapporteringstolerantie en komen uit op € 18,7 miljoen. De onrechtmatigheden en onzekerheden zijn:

- een onzekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen van € 18,4 miljoen voor de Regeling Regionale aanpak personeelstekort. Deze onzekerheid heeft betrekking op het controlebeleid ten aanzien van deze regeling. Ondanks deze financiële onzekerheid heeft het ministerie wel op stelselniveau voldoende inzicht in uitvoering van de regeling omdat de instellingen via een tussenrapportage aangeven hoe de uitvoering loopt. Daarnaast is een monitor door een onafhankelijk onderzoeksbureau gestart naar de effecten van de regeling. Op deze wijze kan het ministerie zich goed inhoudelijk verantwoorden over de effecten van de regeling.
- Verder zijn er bij dit begrotingsartikel bij het inkopen fouten met betrekking tot de rechtmatigheid opgetreden voor € 0,3 miljoen. Hierbij was een rechtmatige inkoop niet mogelijk binnen de gegevens kaders en is een bewuste afweging gemaakt om een onrechtmatigheid te accepteren.

De Regeling Regionale Aanpak Personeelstekort wordt uitgefaseerd om plaats te maken voor de regeling onderwijsregio's. Bij deze nieuwe regeling wordt een passend controlebeleid ingericht conform de eisen van de ADR. De basisonnauwkeurigheid is een gegeven. Voor inkopen is het proces goed ingericht (er zijn geen fouten gevonden bij de steekproef), maar is bewust afgeweken en het is voorstelbaar dat er situaties voorkomen waarbij ook in de toekomst een vergelijkbare afweging wordt gemaakt.

5

Op welke wijze worden de fouten en onzekerheden met betrekking tot Artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid in de toekomst voorkomen? Zie het antwoord op vraag 4.

6

Wanneer is de verwachting dat DUO⁶ alle periodieke controles heeft voltooid? Het periodiek controleren van autorisaties is een continue proces conform een vastgestelde attestatie kalender. De controle op kritische rollen zit nog in de overdracht van project naar de lijnorganisatie. Verwacht wordt dat deze overdracht eind Q2 2023 is gerealiseerd. Vervolgens worden ook deze controles volgens de attestatiekalender uitgevoerd.

7

Hoeveel geld wordt via subsidieregelingen verstrekt? En om hoeveel gaat het per subsidieregeling? Kunt u een overzicht geven van de subsidieregelingen en het bijbehorende geld?

In bijlage 4 van de begroting OCW 2023 (Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 2) is het subsidieoverzicht opgenomen. Het gaat in totaal om € 1,8 miljard aan subsidies.

⁶ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs.

8

Is bekend waar scholen het geld van de Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden 2022⁷ voor hebben ingezet? Kunt u een lijst met voorbeelden geven waar het geld heen is gegaan?

In alle activiteitenplannen is aandacht voor in ieder geval taal of rekenen-wiskunde. Daarnaast kunnen scholen inzetten op burgerschap en digitale geletterdheid. De meest voorkomende activiteiten in de activiteitenplannen van scholen in 2022 waren:

- (extra) Onderwijsassistenten en/of leerkrachtondersteuners inschakelen
- Professionalisering docenten (cursussen etc.)
- Aanschaf en implementatie nieuwe lesmethodes
- Bibliotheek (samenwerken met lokale bibliotheek, een bibliotheek op school inrichten)
- Taal- en rekencoördinatoren aanstellen
- Begeleiding in kleinere groepen

9

Waarvoor is het geld van de Subsidieregeling heterogene brugklassen⁸ ingezet? Hoeveel is in totaal naar deze subsidieregeling gegaan?

Er was in 2022 € 102 miljoen beschikbaar voor subsidie op grond van deze subsidieregeling. Aangezien er 689 aanvragen à € 100.000 per aanvraag zijn toegekend, is € 68,9 miljoen daadwerkelijk naar scholen gegaan. Aangezien het coronamiddelen betrof, zijn de niet-aangewende middelen (€ 33,1 miljoen.) direct teruggevloeid naar 's Rijkskas. Scholen kunnen met de subsidie maatregelen treffen en activiteiten ondernemen gericht op één of meerdere van de volgende beoogde resultaten (tussen haakjes staat het aantal aanvragen dat daar (mede) betrekking op had):

- de introductie van een of meerdere heterogene brugklassen (163),
- de verlenging van een of meerdere bestaande heterogene brugklassen tot 2 of 3 leerjaren (221),
- de verbreding van een of meerdere bestaande heterogene brugklassen met een extra schoolsoort of leerweg (91),
- de doorontwikkeling en verbetering van een of meerdere heterogene brugklassen (582).

Op <https://www.dus-i.nl/subsidies/heterogene-brugklassen/resultaten> is meer informatie te vinden over de resultaten van de subsidieregeling.

10

Is de Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden 2022⁹ vorig jaar uitgeput? Zo niet, hoeveel was er over en waar is dat geld heen gegaan? De subsidieregeling basisvaardigheden is vorig jaar volledig uitgeput. Het volledige beschikbare subsidiebedrag van 196 miljoen euro van de basis subsidie én € 27 miljoen euro aanvullende subsidie is beschikbaar aan PO en VO scholen.

11

Waarvoor is het geld van de Subsidieregeling School en omgeving¹⁰ ingezet? Hoeveel is in totaal naar deze subsidieregeling gegaan? Voor het schooljaar 2022–2023 is de subsidieregeling school en omgeving ingezet voor het realiseren van buitenschools aanbod buiten de reguliere onderwijstijd. Lokale coalities kunnen daarin een aanbod realiseren dat aansluit bij de lokale behoeften en omgeving. De lokale programma's ontplooiën activiteiten op het gebied van sport, cultuur, cognitieve ontwikkeling, sociale ontwikkeling of het gebied van oriëntatie op jezelf of

⁷ Stcrt. 2022, nr. 21667.

⁸ Stcrt. 2021, nr. 42182.

⁹ Stcrt. 2022, nr. 21667.

¹⁰ Stcrt. 2022, nr. 19058.

op de wereld. Coalities zijn echter vrij in de invulling van de activiteiten. Voorbeelden van activiteiten zijn begeleide sportactiviteiten, kennismaking met (andere) culturen en extra hulp bij leerachterstanden. De lokale coalitie bestaat uit ten minste één deelnemende schoolvestiging, de gemeente waarin school of vestiging staat en één of meer maatschappelijke organisaties. In 2022 waren er 128 coalities in totaal, waarvan 44 voorlopers, 49 doorgroeiers en 35 starters. Er is in totaal € 34 miljoen euro verstrekt voor de subsidie.

12

Hoe wordt er opvolging gegeven aan de gesignaleerde problemen omtrent de nieuwkomersregeling? Zijn er voornemens de manier van bekostiging te herzien zodat deze meer aansluit bij het daadwerkelijk gevolgde onderwijs door nieuwkomers?

Momenteel wordt verkend hoe we onze analyse kunnen verbeteren ten aanzien van de nieuwkomersbekostiging. Met deze analyse kunnen wij nagaan of scholen terecht bekostiging hebben ontvangen. De huidige analyse kan daar dus in verbeterd worden. We verkennen momenteel of we de analyse kunnen we verrijken met andere gegevens die al beschikbaar zijn met DUO, zodat we de gesignaleerde problemen daarmee kunnen verminderen.

13

Bent u van plan de nieuwkomersregeling anders in te richten naar aanleiding van de kritiek van de ARK?

Zoals in vraag 12 is toegelicht, zal in eerste instantie verkend worden of de analyse verbeterd kan worden. Daarnaast wordt voor VO verkend of de in het voorjaar 2022 verdwenen bewijslast weer kan worden teruggebracht per 2024. De accountant zal dan weer de gegevens die niet afkomstig zijn vanuit het BRP controleren. Hierdoor verdwijnt de onzekerheid.

14

Waarom voert DUO geen tests uit om te verifiëren of de back-ups correct en volledig zijn?

DUO heeft de wijze van het maken van back-ups gewijzigd en tevens de procedure van het off-site / off-line opslaan van back-ups aangescherpt. DUO voert wel regelmatig tests uit om te verifiëren of back-ups correct en volledig zijn.

15

Hoe beoordeelt u de digitale capaciteit van DUO om beleidswijzigingen aan te kunnen? Is dit verbeterd of verslechterd?

DUO heeft beperkte capaciteit om beleidswijzigingen door te kunnen voeren voor de bestaande aan haar toegewezen taken. Daarnaast is de digitale capaciteit van DUO voortdurend in ontwikkeling als gevolg van de ICT-ontwikkelingen vanuit de markt maar ook vanwege toenemende eisen vanuit algemene wet- & regelgeving (Informatiebeveiliging, privacy etc.) en specifieke beleidswijzigingen vanuit de opdrachtgevers. De totale personele ICT-capaciteit en de externe inhuur is de afgelopen jaren opgeschaald, maar dit kan geen gelijke trend houden met voornoemde gewijzigde regelgeving en ICT-ontwikkelingen. Grote beleidswijzigingen en nieuwe taken zijn lastiger daarom in te passen. DUO bewaakt de balans tussen het volume van wijzigingen & vernieuwingen enerzijds en het borgen van de continuïteit van de systemen anderzijds. Dit om te voorkomen dat achterstallig onderhoud ontstaat en de risico's in de continuïteit van de product/dienstverlening toenemen.

16

Is het voorgekomen dat aanvragers van cultuursubsidies de subsidies niet hebben ontvangen, omdat zij de Fair Practice Code niet onderschrijven?

In de BIS-periode 2021–2024 was het onderschrijven van de Fair Practice Code een voorwaarde voor het in behandeling nemen van de subsidie-aanvraag. Alle aanvragers die na beoordeling door de Raad voor Cultuur subsidie hebben ontvangen voldeden aan het vereiste de Fair Practice Code te onderschrijven. Ook bij de rijkscultuurfondsen geldt dat aanvragers de Fair Practice Code moeten onderschrijven.

17

Hoe reflecteert u op het structurele knelpunt dat een spanningsveld bestaat tussen produceren en eerlijk belonen? Wat wordt nu al gedaan om dit spanningsveld op te heffen?

Tussen produceren en eerlijk belonen kan een spanningsveld bestaan. Daarom wordt bij de start van de nieuwe BIS-periode vanaf 1 januari 2025 structureel € 34,1 miljoen ter beschikking gesteld. Dit draagt bij aan het mogelijk maken van eerlijk belonen. Dit neemt niet weg dat instellingen alsnog voor de keuze kunnen komen te staan om minder te produceren teneinde een eerlijke beloning van makers mogelijk te maken. Daarbij dient als uitgangspunt te worden gehanteerd dat eerlijke beloning de norm is en voorgaat op meer productie.

18

Hoe reflecteert u op het structurele knelpunt dat financiering vaak onzeker en incidenteel is? Wordt op dit moment beleid gevoerd om dit op te lossen?

Het incidentele en onzekere karakter van projectfinanciering, waar in de sector veel gebruik van wordt gemaakt, is een bekend knelpunt. Deze financiering is bedoeld voor de bekostiging van activiteiten en projecten, en minder gericht op de continuïteit van organisaties, zoals ook de Raad voor Cultuur in hun advies *financiering van cultuur* reeds opmerkte. Projectfinanciering, die vaak privaat is, draagt bij aan een rijke cultuursector waar plaats is voor veel verschillende initiatieven. De keerzijde kan zijn dat culturele instellingen moeilijker een buffer kunnen opbouwen voor het eventueel opvangen van tegenslagen. Daarbij komt dat de projectbegroting van instellingen vaak bestaat uit meerdere bronnen van financiering. Het Ministerie van OCW voert beleid om deze belemmeringen weg te nemen. De Staatssecretaris van Cultuur en Media heeft de Kamer hier in februari over geïnformeerd in reactie op het rapport een bredere kijk op financiering van Cultuur+Ondernemen.

19

Hoe reflecteert u op het structurele knelpunt dat de diversiteit aan beroepen en kleinschaligheid van culturele instellingen de normering belemmeren? Wordt gewerkt aan het doorbreken van de beschreven vicieuze cirkel?

Binnen de culturele en creatieve beroepspraktijk werkt een hoog aantal zelfstandigen. Daarnaast zijn de bedrijven in de sector, uitzonderingen daargelaten, relatief klein. De sector is daardoor op sommige punten gefragmenteerd. Dat resulteert in verschillende vraagstukken, die door de Rekenkamer worden opgemerkt. Het Ministerie van OCW werkt aan de aanpak van deze vraagstukken. Het ministerie financiert bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Creatieve Coalitie, die als koepelorganisatie voor professionals in de culturele en creatieve sector optreedt en daarmee een stem geeft aan de werkenden in de sector. Ook wordt, mede met geld van het ministerie, door Platform ACCT het programma «FairPACCT» uitgevoerd. Onderdeel van dit programma zijn ketentafels, waarbij per discipline gesproken wordt over alle aspecten die rond arbeidsvoorwaarden spelen. Europese regelgeving is daarbij ondersteunend, die het mogelijk maakt om collectief te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden voor bepaalde zzp'ers, waaronder zzp'ers in een zwakke onderhandelingspositie.

20

Wordt de aanbeveling over het aanscherpen van de subsidievoorwaarde over eerlijk belonen overgenomen? Zo nee, waarom niet?

Naast de Algemene Rekenkamer gaat ook de Raad voor Cultuur in zijn advies van 3 april over de nieuwe BIS-periode 2025–2028 in op de Fair Practice Code. De Raad adviseert om alle BIS-instellingen te verplichten per 1 januari 2025 collectieve tariefafspraken te hebben en zich hieraan te verbinden. Dit is een interessante gedachte. Voor de zomer van 2023 ontvangt de Kamer een Uitgangspuntenbrief en Voortgangsbrieven arbeidsmarktbeleid in de culturele en creatieve sector, waarin wordt aangegeven hoe met dit advies wordt omgegaan.

21

Zijn er voornemens om wel concrete normen voor eerlijk belonen op te nemen in de Fair Practice Code? Zo nee, waarom niet?

De Fair Practice Code is een initiatief van en voor de sector. De code wordt beheerd door Kunsten »92. Aanpassingen van de code zijn niet aan het ministerie. Over de wijze waarop met de code zal worden omgegaan in de nieuwe BIS-periode 2025–2028 zal de Kamer voor de zomer van 2023 worden geïnformeerd. Daarbij wordt het advies van de Raad voor Cultuur over de nieuwe BIS-periode van 3 april 2023 betrokken. Daarin worden collectieve tariefafspraken als norm genoemd. Een collectieve tariefafpraak kan bijvoorbeeld bestaan uit een cao of een honoreringsrichtlijn. Om in de culturele sector tot afspraken over eerlijke betaling te komen zijn door Platform ACCT ketentafels ingericht.

22

Acht u het wenselijk dat eerlijk belonen bij gelijkblijvende budgetten invloed zal hebben op het aanbod en daarbij de werkgelegenheid in de sector? Zo ja, waarom wel?

Bij de start van de nieuwe BIS-periode wordt vanaf 1 januari 2025 structureel € 34,1 miljoen ter beschikking gesteld voor eerlijke beloning. Van gelijkblijvende budgetten is dus geen sprake. Toch kunnen instellingen alsnog voor de keuze komen te staan om eerlijke beloning mogelijk te maken door minder te produceren. Daarbij staat als uitgangspunt centraal dat eerlijke beloning de norm is en voortgaat op meer productie.

23

Worden de aanbevelingen van de ARK om de problemen omtrent eerlijk belonen duurzaam op te lossen overgenomen? Zo nee, waarom niet?

De Algemene Rekenkamer doet 3 aanbevelingen: 1) stel een begindatum voor handhaving op eerlijke betaling door gesubsidieerde instellingen, 2) spreek met de sector af dat er voor die datum overeenstemming moet zijn over handhaafbare normen, 3) maak afspraken met andere grote financiers over het gelijktrekken van de subsidievoorwaarden. Dit sluit aan op het advies van de Raad voor Cultuur dat op 3 april verscheen over de nieuwe BIS-periode 2025–2028. De Raad adviseert om alle BIS-instellingen te verplichten per 1 januari 2025 collectieve tariefafspraken te hebben en zich hieraan te verbinden. Voor de zomer van 2023 volgt een reactie op dit advies. Daarover is ook contact met andere grote financiers binnen de sector, vanuit de wens om subsidievoorwaarden waar kan zo veel mogelijk op elkaar te laten aansluiten.

24

Op welke manier houden de Inspectie van het Onderwijs, de accountant en andere toezichthouders controle op de rechtmatige besteding van subsidies?

Elke onderwijsinstelling dient een jaarverslag in te richten conform het BW2, titel 9 en de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs. De Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van de Raad voor de Jaarverslaggeving, meer

bepaald hoofdstuk RJ660 Onderwijsinstellingen is hierbij van toepassing. In de Regeling jaarverslaggeving onderwijs zijn modellen opgenomen voor de verantwoording over de ontvangen subsidies. Hiermee moeten de instellingen verklaren of de subsidievoorwaarden zijn nageleefd. De externe accountant van de onderwijsinstelling controleert jaarlijks het jaarverslag en geeft daarbij een rechtmatigheidsoordeel over de baten en lasten in de jaarrekening en doet een uitspraak over de getrouwheid. De accountant betreft daarbij ook de modellen voor de verantwoording van subsidies bij zijn controle.

In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) staat in artikel 3, eerste lid, onder meer dat de inspectie van het onderwijs toeziet op de naleving van de onderwijswet- en regelgeving, de taak heeft om de ontwikkeling van het onderwijs en de kwaliteit daarvan te bevorderen en de taak heeft om de financiële rechtmatigheid, – doelmatigheid en -continuïteit te beoordelen en bevorderen. Elke vier jaar onderzoekt de inspectie in het «Vierjaarlijks onderzoek bij bestuur en scholen» de mate waarin het bestuur deze verantwoordelijkheid neemt en of de (be)sturing op de kwaliteit van de scholen op orde is. Daarnaast voert de Inspectie reviews uit bij accountants die de accountantscontrole van de onderwijsinstellingen uitvoeren.

25

Hoe reflecteert u op de conclusie van de ARK dat het terugvorderen van een vastgestelde subsidie uitsluitend is bedoeld voor uitzonderlijke situaties?

De conclusie dat het terugvorderen van een vastgestelde subsidie voor uitzonderlijke situaties bedoeld is, onderschrijven we. Bij het verstrekken van een subsidie aan bekostigde onderwijsinstellingen, maken we een risico-inschatting op basis van verantwoord vertrouwen. Voor de gevallen waar die noodzaak tot terugvordering er wel is, biedt de huidige wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden.

26

Hoe apprecieert u het nawoord van de ARK?

OCW hecht waarde aan de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Wat betreft het onderwerp waar de Algemene Rekenkamer specifiek op ingaat in haar nawoord, hebben wij een andere zienswijze dan de Algemene Rekenkamer. We zijn hierover in gesprek met de Algemene Rekenkamer, de Auditdienst Rijk en het Ministerie van Financiën.