

36 600 VIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025

Nr. 7 Brief van de Algemene Rekenkamer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk VIII) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Stand van zaken aanbevelingen over relatie tussen doelen, middelen en resultaten
2. Verwerken hoofdlijnenakkoord in ontwerpbegroting
3. Inzicht in financiële risico's en onzekerheden
4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)
5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

1. Stand van zaken aanbevelingen over relatie tussen doelen, middelen en resultaten

De Tweede Kamer heeft recent de motie van de leden Martens-America en De Kort van 10 juni 2024 aangenomen (Kamerstuk 36 560 VIII, nr. 12). In deze motie verzoeken zij de regering concrete doelstellingen te koppelen aan gelden voor het onderwijs en de Kamer hierover te informeren. De Algemene Rekenkamer heeft in diverse onderzoeken naar de besteding en resultaten van onderwijsgeldten gewezen op het belang van concreet geformuleerde doelstellingen en doelgroepen *vooraf* en goed zicht op de resultaten van beleidsmaatregelen en ingezet geld *achteraf*. Zo kunnen de verantwoordelijke bewindspersonen en besturen van onderwijsinstellingen leren over wat wel en niet werkt om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Daarnaast kan de minister van OCW beter bepalen op welke manier hij middelen beschikbaar stelt bijvoorbeeld via subsidies en/of lumpsumbekostiging.

Minister zet stappen in het formuleren van concrete doelstellingen

We stellen vast dat de minister van OCW in zijn begroting stappen heeft gezet. Zo neemt de minister in zijn beleidsagenda bij een aantal onderwerpen een concrete doelstelling op, zoals voor de basisvaardigheden in het basisonderwijs: *“Aan het einde van het basisonderwijs moeten leerlingen minimaal fundamenteel niveau 1F beheersen voor rekenvaardigheid, leesvaardigheid en taalvaardigheid.”* Verder neemt de minister ook bij sommige beleidsartikelen doelstellingen op, zoals bij beleidsartikel 16 over onderzoek en wetenschapsbeleid. Bij dit artikel geeft de minister de algemene beleidsdoelstelling, hoofddoelen en maatregelen die moeten bijdragen aan het realiseren van deze hoofddoelen. Verder heeft de minister van OCW zijn beleidsagenda opgebouwd rondom 7 overkoepelende beleidsthema's, die ook de indeling van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) bepalen. Hiermee kan uw Kamer een koppeling leggen tussen de beleidsagenda en de SEA.

Verdere stappen zijn nodig voor inzicht in relatie tussen doelen, middelen en resultaten

Tegelijkertijd zien we dat de minister van OCW nog verdere stappen kan zetten om in zijn begroting voor uw Kamer op een toegankelijke en makkelijk vindbare manier duidelijk te maken wat hij met zijn beleid wil bereiken bij wie en wanneer. Dit geldt ook voor hoe hij dat wil bereiken en hoeveel geld hij daarvoor nodig denkt te hebben. Zo is het in de huidige begroting vaak nog lastig om een directe koppeling te maken tussen doelen en begrote uitgaven, omdat de minister bij de meeste beleidsartikelen zijn doelen nog niet opneemt of concreet heeft gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de basisvaardigheden. De minister heeft 1 specifiek einddoel voor rekenvaardigheid als voorbeeld opgenomen in de beleidsagenda, maar niet in de beleidsartikelen 1 primair onderwijs en 3 voortgezet onderwijs, waar de begrote uitgaven voor de basisvaardigheden in het funderend onderwijs zijn opgenomen. Verder maakt de thematische indeling van de beleidsagenda het lastig om de vele maatregelen uit deze agenda te koppelen aan de begrote uitgaven. Die staan immers weergegeven in de beleidsartikelen, die een andere indeling kennen: indeling in onderwijssectoren en de andere beleidssectoren waar de minister van OCW voor verantwoordelijk is. Dit geldt ook voor de SEA en het onderdeel “begroten en verantwoorden” van de website *OCW in cijfers*¹. Op deze website geeft de minister van OCW inzicht in de ‘beschikbare cijferinformatie; kerncijfers over het stelsel, cijferinformatie over

¹ Website www.ocwincijfers.nl, geraadpleegd op 21 augustus 2024.

specifieke thema's en onderwerpen, Nederland internationaal vergeleken én andere beschikbare databronnen en monitors.' Hiermee biedt de minister een verdieping aan op cijfers die hij beschikbaar stelt via zijn begroting.

Om een relatie te kunnen leggen tussen doelstellingen, doelgroepen, maatregelen, middelen en resultaten heeft u als Kamer aanvullende informatie nodig. Informatie met name over de doelstellingen van het beleid van de minister, voor zover de minister zijn doelstellingen concreet heeft gemaakt. Deze aanvullende informatie kunt u halen uit bijvoorbeeld beleidsbrieven en voortgangsrapportages van de minister en de beantwoording van Kamervragen door de minister. Dat maakt het voor u weinig overzichtelijk.

2. Verwerken hoofdlijnenakkoord in ontwerpbegroting

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 (mei 2024) deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Lee (29 mei 2024) laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft (Kamerstuk 36 560, nr. 5).

Minister geeft inzicht in de financiële gevolgen van maatregelen voor zijn begroting

De aangekondigde maatregelen in het hoofdlijnenakkoord² leiden per saldo tot een daling van de uitgaven op de begroting van OCW met circa € 1,78 miljard in 2029. De ombuigingen raken de verschillende onderwijssectoren en de publieke omroep. Wij zijn nagegaan of de minister duidelijk maakt hoe hij de afspraken uit het hoofdlijnenakkoord heeft verwerkt in zijn ontwerpbegroting. Wij zien dat de minister in zijn beleidsagenda, beleidsartikelen en in de verschillende bijlagen van zijn begroting duidelijk maakt wat de financiële gevolgen zijn van de intensiveringen en ombuigingen uit het hoofdlijnenakkoord. Het gaat dan bijvoorbeeld om de extra tegemoetkoming van studenten die onder het leenstelsel hebben

² PVV, VVD, NSC en BBB (2024). *Hoofdlijnenakkoord 2024 - 2028: Hoop, lef en trots*. Den Haag: eigen beheer.

gestudeerd en de ombuiging op het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.

Minister geeft nog geen consequent inzicht in de financiële gevolgen voor externen

Tegelijkertijd zien we dat de minister niet consequent aangeeft wat de financiële gevolgen zijn van relevante ontwikkelingen, intensiveringen en ombuigingen voor externe partijen die afhankelijk zijn van financiering door de minister. Voor de afname van het aantal studenten in het mbo, hbo en wo die de minister verwacht en de btw-verhoging op leermiddelen doet hij dit wel in zijn beleidsagenda en geeft hij ook aan dat hij hiervoor ter compensatie extra middelen beschikbaar stelt. Echter, wat de btw-verhoging voor bijvoorbeeld culturele instellingen betekent, blijkt niet uit de begroting. Hoewel de minister van OCW geen budgettaire verantwoordelijkheid heeft voor de btw, past het wel bij zijn beleidsmatige verantwoordelijkheid om u over de gevolgen van de btw-verhoging voor onderwijs, cultuur en wetenschap te informeren. Om hier inzicht in te krijgen, heeft u aanvullende informatie nodig.

Minister maakt beleidsmatige gevolgen in zijn begroting nog niet altijd duidelijk

Bij het opstellen van de ontwerpbegroting OCW 2025 was het regeerprogramma van het kabinet Schoof-I nog niet vastgesteld. Dit betekent dat de beleidsmatige gevolgen van de intensiveringen en ombuigingen nog niet altijd duidelijk worden in de ontwerpbegroting OCW 2025. Zo zegt de minister in zijn begroting toe dat hij voor de behandeling van de ontwerpbegroting 2025 door uw Kamer nog een Nota van Wijziging zal aanbieden over het invullen van de subsidietaakstelling vanaf 2026 en de financiële gevolgen hiervan.

Daarnaast blijkt op basis van de begroting bijvoorbeeld niet wat de gevolgen zijn van de ombuigingen op het wetenschappelijk onderwijs en onderzoeksbeleid voor het verlagen van de werkdruk bij universitaire docenten, het stimuleren van ongebonden onderzoek en voor innovatie, onderzoek & ontwikkeling en het vestigingsklimaat. Verder vragen wij uw aandacht voor de uitvoerbaarheid van de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord. Het belang hiervan onderstreepten we in de Staat van de Rijksverantwoording 2023. Mochten de maatregelen immers niet uitvoerbaar zijn in het beoogde tempo, dan kan dat leiden tot een aanvullende ombuigingsopgave voor de minister van OCW.

Minister kan beter gebruik maken van de indicatoren brede welvaart

Bij elke begroting wordt ook een factsheet Brede Welvaart van het CBS gepubliceerd (dit keer nog gebaseerd op de 'oude' indeling van de ministeries). Deze bevat een selectie van de indicatoren passend bij de betreffende begroting. We zien dat de minister in de ontwerpbegroting OCW 2025 in algemene termen aandacht besteed aan de brede welvaart en de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties (SDG's) heeft opgenomen die voor zijn beleidsterreinen relevant zijn. De minister legt – met uitzondering van het internationaal cultuurbeleid in beleidsartikel 14 over cultuur – nog geen verband met de indicatoren uit de monitor brede welvaart in zijn beleidsagenda en in zijn beleidsartikelen. Hierdoor blijft de monitor brede welvaart en SDG's los staan van de begrotings- en verantwoordingscyclus van de minister van OCW. Wij zien dat als een gemiste kans, want de monitor brede welvaart en SDG's zou de minister kunnen ondersteunen in het concreet maken van zijn doelstellingen.

Inzicht in financiële risico's en onzekerheden

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 stelden we vast dat de Tweede Kamer regelmatig verrast wordt door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die in de praktijk substantieel anders uitpakken dan was verwacht. We deden daarom de aanbeveling aan het kabinet en parlement om 'proactiever risico's in beeld te brengen door aandacht voor de kwaliteit van ramingen, vroegtijdige signalering van financiële risico's en mogelijke mee- en tegenvallers.'³

Blijvend aandacht nodig voor M&O-beleid onderwijssubsidies

Het grootste deel van zijn uitgaven stelt de minister van OCW beschikbaar via een lumpsumbekostiging aan onderwijsinstellingen. Deze instellingen mogen dit geld met een grote mate van beleids- en bestedingsvrijheid uitgeven. Aan deze uitgaven zijn wellicht weinig financiële risico's en onzekerheden verbonden voor de minister, maar afgelopen onderzoeken van de Algemene Rekenkamer hebben aangetoond dat er wel degelijk een risico is dat de minister niet

³ Algemene Rekenkamer (2024). *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 560 VIII, nr. 3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

afdoende is geïnformeerd en niet kan bijsturen voor wat betreft onderwijsresultaten.

Verder zien wij financiële risico's en onzekerheden voor de minister van OCW als het gaat om de begrotingsuitgaven die de minister via subsidies beschikbaar stelt. Bij subsidies is het van belang om maatregelen te treffen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Om zo te garanderen dat de ontvangers van subsidiegeld dit geld uitgegeven volgens de voorwaarden die de minister hieraan stelt. Vanaf 2020 beoordeelden we het M&O-beleid van de minister van OCW als een onvolkomenheid en constateerden we dat het M&O-beleid nog niet op orde was. Dat leidde tot onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en/of verplichtingen. Over 2023 ging het in totaal om € 384,9 miljoen aan onzekerheden in de subsidies, naast € 330,0 miljoen aan onzekerheden in de aanvullende bekostiging van het nieuwkomersonderwijs. De voormalige minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) heeft stappen gezet om het M&O-beleid van subsidies van het Masterplan basisvaardigheden te versterken. We verwachten dat de minister van OCW deze stap in de goede richting ook zet voor zijn andere subsidieregelingen. We zullen dit in ons verantwoordingsonderzoek blijven volgen en u hierover informeren.

3. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn/haar begroting ten grondslag ligt. Zo kan een minister beleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eén keer per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema van het betreffende departement een periodieke rapportage plaats die – als het goed is – een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per thema. Alle (terugkerende) uitgaven van de minister zouden op deze wijze afgedekt moeten worden met evaluaties. De Algemene Rekenkamer heeft de SEA van het Ministerie van OCW beoordeeld.

Gebrek aan concrete doelstellingen vooraf belemmert inzicht in resultaten achteraf

De SEA is er op gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. Uit de SEA van OCW blijkt dat voor alle beleidsthema's en begrotingsartikelen evaluaties zijn uitgevoerd. De minister maakt nog niet inzichtelijk in hoeverre de begrotingsmiddelen met deze evaluaties zijn afgedekt. Daartoe is er geen formele verplichting, maar zo heeft de Tweede Kamer geen duidelijk beeld van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en welke evaluatieopgave er voor de komende periode nog ligt. Daarnaast kunnen de evaluaties bij gebrek aan heldere doelen *vooraf* en inzicht in resultaten en uitgaven *achteraf* niet of nauwelijks vaststellen of het beleid doeltreffend is en de begrotingsmiddelen van de minister doelmatig zijn besteed. We verwachten dat de SEA op termijn meer inzicht gaat bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van de bewindspersonen OCW, wanneer de bewindspersonen vooraf én achteraf een heldere relatie leggen tussen doelstellingen, doelgroepen, beleidsmaatregelen, middelen en resultaten.

Stelselrapportage hoger onderwijs verbindt bestaande inzichten in resultaten

De minister van OCW heeft in 2022 een nieuwe beleidscyclus aangekondigd voor het hoger onderwijs en onderzoek. Deze beleidscyclus start met een beleidsbrief met daarin prioriteiten voor de nieuwe kabinetsperiode, een periodieke stelselrapportage om terug te blikken en een toekomstverkenning waarin de belangrijkste thema's voor de langere termijn staan.⁴ De stelselrapportage moet zorgen voor het verbeteren van de consistentie en onderbouwing van het beleid. *"Feiten en cijfers worden geïdentificeerd; en evaluaties van losse beleidstrajecten worden in samenhang gezien. Dit zal bijdragen aan de stabiliteit van het beleid op de lange termijn."*⁵ De Stelselrapportage hoger onderwijs 2016-2023⁶, die in het najaar van 2023 is uitgekomen, is de eerste in deze serie en maakt gebruik van de verschillende evaluaties van beleidsmaatregelen en beleidsprogramma's gericht op het hoger onderwijs. Deze losse evaluaties staan opgenomen in de

⁴ Ministerie van OCW (2022). *Beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 31 288 VIII, nr. 964. Den Haag: Sdu.
⁵ Ministerie van OCW (2023). *Kamerbrief over Stelselrapportage hoger onderwijs 2016-2023*. Tweede Kamer vergaderjaar, 2022-2023, 31 288 VIII, nr. 1093. Den Haag: Sdu.

⁶
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/13/stelselrapportage-hoger-onderwijs>.

SEA, de stelselrapportage moet dus de verbinding aanbrengen tussen deze losse evaluaties.

De Stelselrapportage hoger onderwijs uit 2023 geeft inzicht in wat bekend is over de resultaten van het beleid van de minister met betrekking tot hoger onderwijs. Deze stelselrapportage benadrukt ook dat inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van onderwijsbeleid staat of valt met helder geformuleerde doelstellingen vooraf. De opstellers van de stelselrapportage constateren dat heldere doelen vaak ontbreken en dat het daarmee dus lastig is om uitspraken te doen over doelmatigheid en doeltreffendheid van het onderwijsbeleid van de minister.

Kansen voor een departement overstijgende aanpak van de SEA

Daarnaast zien we dat er onderwerpen zijn in de SEA die zich lenen voor een integrale, departement overstijgende aanpak. Immers diverse beleidsonderwerpen vallen onder de verantwoordelijkheid van verschillende bewindspersonen, zoals de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt (SZW), het terugdringen van personeelstekorten in de zorg (SZW en VWS) en het verbeteren van emancipatie, gelijke kansen en inclusie (SZW).

4. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek AR

De Algemene Rekenkamer publiceerde op 24 april 2024 het rapport *Focus op inhuur van docenten*. In dit onderzoek geven we inzicht in de kosten die middelbare scholen kwijt zijn aan het inhuren van docenten en hoe deze kosten zich verhouden tot de kosten voor docenten in loondienst. De reden dat we hier op wijzen is het voornemen van het kabinet om het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid aan uw Kamer voor te leggen. Het doel van dit wetsvoorstel is onder andere de externe inhuur te beperken.

De Algemene Rekenkamer publiceerde op 15 mei 2024 het rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) 2023. In dit rapport besteden we onder andere aandacht aan verschillende onderwerpen die terugkomen in de ontwerpbegroting OCW 2025: gelijke kansen in het mbo, Masterplan basisvaardigheden, voortgezet nieuwkomersonderwijs en financiële risico's en onzekerheden omtrent subsidies aan onderwijsinstellingen.

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 volgen we de stand van zaken gelijke kansen mbo en het Masterplan basisvaardigheden.

De Algemene Rekenkamer brengt verder onder uw aandacht dat momenteel een onderzoek wordt uitgevoerd naar administratieve lasten in het primair onderwijs. De verwachte publicatiedatum is medio 2025. De reden dat we hier op wijzen is de aandacht voor administratieve lasten van onderwijsinstellingen in uw Kamer.

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

Algemene Rekenkamer

drs. E. (Ewout) Irrgang,
wnd. president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris