VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022

Algemene Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2021
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 ontvangen, 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 verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2021 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2021.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

2.1 Steunmaatregelen coronacrisis | 8

2.2 Nationaal Programma Onderwijs | 8

3. Financiële informatie | 11

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 12

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14

3.3 Nog niet alle kwijtscheldingen van publieke vorderingen op gedupeerden toeslagenaffaire in de saldibalans verwerkt | 16

4. Bedrijfsvoering | 18

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 18

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 19

4.3 Onvolkomenheden | 19

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 27

4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 32

5. Beleidsresultaten | 33

5.1 Onderzoek extra geld basisscholen Nationaal Programma Onderwijs | 33

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 48

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 50

6.1 Reactie minister van OCW | 50

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 52

Bijlagen | 53

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2021 | 53

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 57

Bijlage 3 Literatuur | 64

Bijlage 4 Eindnoten | 66

1. Onze conclusies

Door corona moesten basisscholen dicht. Kinderen liepen daardoor vertragingen op bij het leren. Om dat tegen te gaan heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2021 het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) opgezet met als belangrijkste doel het inlopen van de leervertragingen. Onder dit programma worden via verschillende regelingen miljarden euro's uitgegeven. We zijn kritisch over de door ons onderzochte aanvullende bekostiging van basisscholen. Ook zijn we kritisch over het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik bij subsidies tegen te gaan.

Resultaat van extra geld niet duidelijk

De minister heeft de doelen van het NP Onderwijs onvoldoende duidelijk gemaakt. Daarom zal hij na afloop van het programma niet kunnen beoordelen of deze grote investering in het onderwijs het gewenste effect heeft gehad. We vinden het zorgelijk dat miljarden aan publiek geld worden uitgegeven aan een programma waarbij het behalen van de doelen nooit beoordeeld zal kunnen worden. We raden de minister aan bij toekomstige investeringen in het onderwijs duidelijke doelen met meetbare indicatoren op te stellen.

NP Onderwijs-geld had beter kunnen worden ingezet

De inzet van het extra geld kende een aantal problemen. Als eerste heeft de minister in 2021 de indruk gewekt dat scholen het geld binnen 2,5 jaar moesten uitgeven. Maar scholen mogen volgens de wet zelf beslissen hoe en wanneer ze het geld van de aanvullende bekostiging uitgeven. Er zijn scholen die het geld liever over een langere periode hadden uitgegeven zodat ze het geld naar hun mening beter hadden kunnen besteden Daarnaast hadden scholen last van het lerarentekort. Hierdoor was het, vooral voor achterstandsscholen, moeilijk om extra leraren aan te nemen voor het wegwerken van de leervertragingen.

M&O-beleid bij sommige subsidies aan onderwijsinstellingen ontoereikend

Scholen kregen niet alleen aanvullende bekostiging, ze konden ook subsidies aanvragen. De minister moet controleren of scholen het subsidiegeld volgens de regels uitgeven om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan.
In 2021 is het M&O-beleid bij sommige subsidies aan onderwijsinstellingen ontoereikend. Dat geldt onder andere voor 2 omvangrijke subsidieregelingen van het NP Onderwijs. Van € 691 miljoen is onzeker of de scholen dit volgens de regels hebben uitgegeven.

Gegevens in computers van DUO kwetsbaar

DUO is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van OCW. Deze organisatie geeft geld aan de scholen en regelt de studiefinanciering van studenten. Daarom heeft DUO veel gegevens van scholen en studenten in zijn computers. Het is belangrijk dat DUO deze gegevens goed beheert en computersystemen blijven functioneren. We constateren daarbij tekortkomingen. Hierdoor is de organisatie kwetsbaarder voor hackaanvallen van binnenuit. We noemen het IT-beheer daarom een onvolkomenheid. Tegelijk blijft de onvolkomenheid voor autorisatiebeheer bij DUO staan. Medewerkers hebben niet altijd de juiste rechten in systemen. Hierdoor bestaat bijvoorbeeld het risico dat medewerkers zonder de juiste rechten vertrouwelijke gegevens inzien of wijzigingen doorvoeren. DUO boekt hierin voortuitgang, maar is nog niet op het gewenste niveau.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 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 samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bestaande onvolkomenheden	2018	2019	2020	2021	
1. Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs	✗	✗	✗	✗	▶
2. Informatiebeveiliging kerndepartement			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
3. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen				✗	
4. IT-beheersingsmaatregelen Dienst Uitvoering Onderwijs				✗	

✗ 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, de toegankelijkheid van cultuur, het bevorderen van emancipatie en het wetenschapsbeleid.

In 2021 was de verantwoordelijkheid van het ministerie verdeeld over de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM). Sinds het aantreden van het kabinet-Rutte IV op 10 januari 2022 dragen 2 ministers en 1 staatssecretaris de verantwoordelijkheid. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs, cultuur, wetenschap, emancipatie en het functioneren van het ministerie. De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) is aanspreekbaar voor (speciaal) primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast is er een staatssecretaris Cultuur en Media. De minister van OCW stuurt aan de hand van bekostiging, wet- en regelgeving en toezicht.

Het Ministerie van OCW heeft in 2021 € 49.041 miljoen uitgegeven. Dit is 15,2% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 52.411miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.621 miljoen.

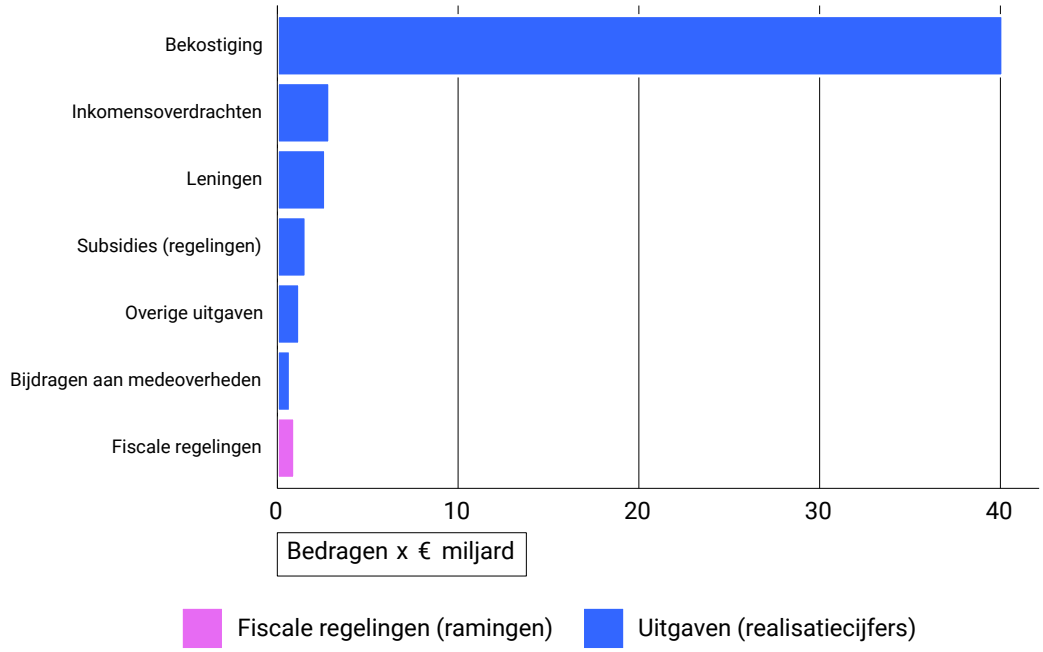
Tabel 1 *Ministerie van OCW (VIII) in miljoenen € en aantallen fte's*

	2019	2020	2021
Verplichtingen	44.552	47.292	52.411
Uitgaven	43.075	44.462	49.041
Ontvangsten	1.398	1.519	1.621
Fte's	4.684	4.765	4.973

De stijging in de verplichtingen en de uitgaven van afgelopen jaren is ook dit jaar terug te zien. Deze stijgende trend is zichtbaar sinds 2017.

Figuur 1 *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van OCW in 2021*

Van de begroting van OCW gaat het meeste geld naar 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. Subsidies vormen slechts een klein deel van de totale uitgaven. In hoofdstuk 4 gaan we in op het M&O-beleid bij subsidieregelingen.

Het financiële instrument 'overige uitgaven' bevat onder andere de bijdragen aan zelfstandig bestuursorganen (zbo's) en de agentschappen Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Nationaal Archief (NA). In hoofdstuk 4 gaan we nader in op verschillende aspecten van de IT-beheersing van DUO.

2.1 Steunmaatregelen coronacrisis

De minister van OCW heeft als gevolg van de aanhoudende coronacrisis in 2021 verschillende steunmaatregelen getroffen. In totaal heeft de minister in 2021 € 3,98 miljard voor coronacrisismaatregelen beschikbaar gesteld. Dit is een flinke stijging vergeleken met de € 715 miljoen aan coronacrisismaatregelen in 2020. De web-publicatie *Coronarekening* geeft een actueel beeld van alle coronacrisismaatregelen per departement (www.rekenkamer.nl/coronarekening).

Het grootste deel van het beschikbaar gestelde geld, namelijk € 3,55 miljard, was voor de onderwijssector. Daarvan ging € 3,03 miljard naar het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs). Uitleg over het NP Onderwijs staat in § 2.2. De overige € 592,58 miljoen is naar verschillende maatregelen gegaan. Voorbeelden daarvan zijn sneltesten voor het onderwijs, de ondersteuning van extra werkzaamheden in het onderwijs, extra apparaten voor onderwijs op afstand in het primair en voortgezet onderwijs, en coronabanen in het hoger onderwijs.

Ook de cultuursector heeft financiële steun ontvangen om de gedwongen sluitingen en andere gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Na een eerste steunpakket in 2020 van € 300 miljoen heeft de minister van OCW in 2021 € 421,4 miljoen beschikbaar gesteld. Dit geld is verdeeld over 3 steunpakketten voor culturele instellingen, ongeplaceerde evenementen, het boekenvak en de Koninklijke Bibliotheek. Daarnaast zijn de lokale media via het Tijdelijk Steunfonds Lokale Informatievoorziening met € 5,25 miljoen ondersteund.

2.2 Nationaal Programma Onderwijs

De minister van OCW en de minister voor BVOM hebben in februari 2021 het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) opgezet. Dit programma is bedoeld om door de coronacrisis opgelopen vertragingen in de ontwikkeling op sociaal-emotioneel en/of cognitief gebied van leerlingen en studenten in te lopen en om docenten en andere medewerkers in het onderwijs en de wetenschap te ondersteunen.

Uit de begroting wordt onder de paraplu van het NP Onderwijs een groot aantal maatregelen gefinancierd. Om de vertraging onder hun leerlingen weg te werken krijgen onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs per leerling een extra bedrag bovenop de reguliere financiering. Van sommige basis- en middelbare scholen wordt verwacht dat hun leerlingen een extra risico op onderwijsachterstanden lopen. Die scholen krijgen er nog eens een extra bedrag bovenop. De 15% scholen met de hoogste risico's op achterstanden krijgen daarnaast ook nog een zogenoemde 'arbeidsmarkttoelage' om personeel aan te trekken en te behouden.

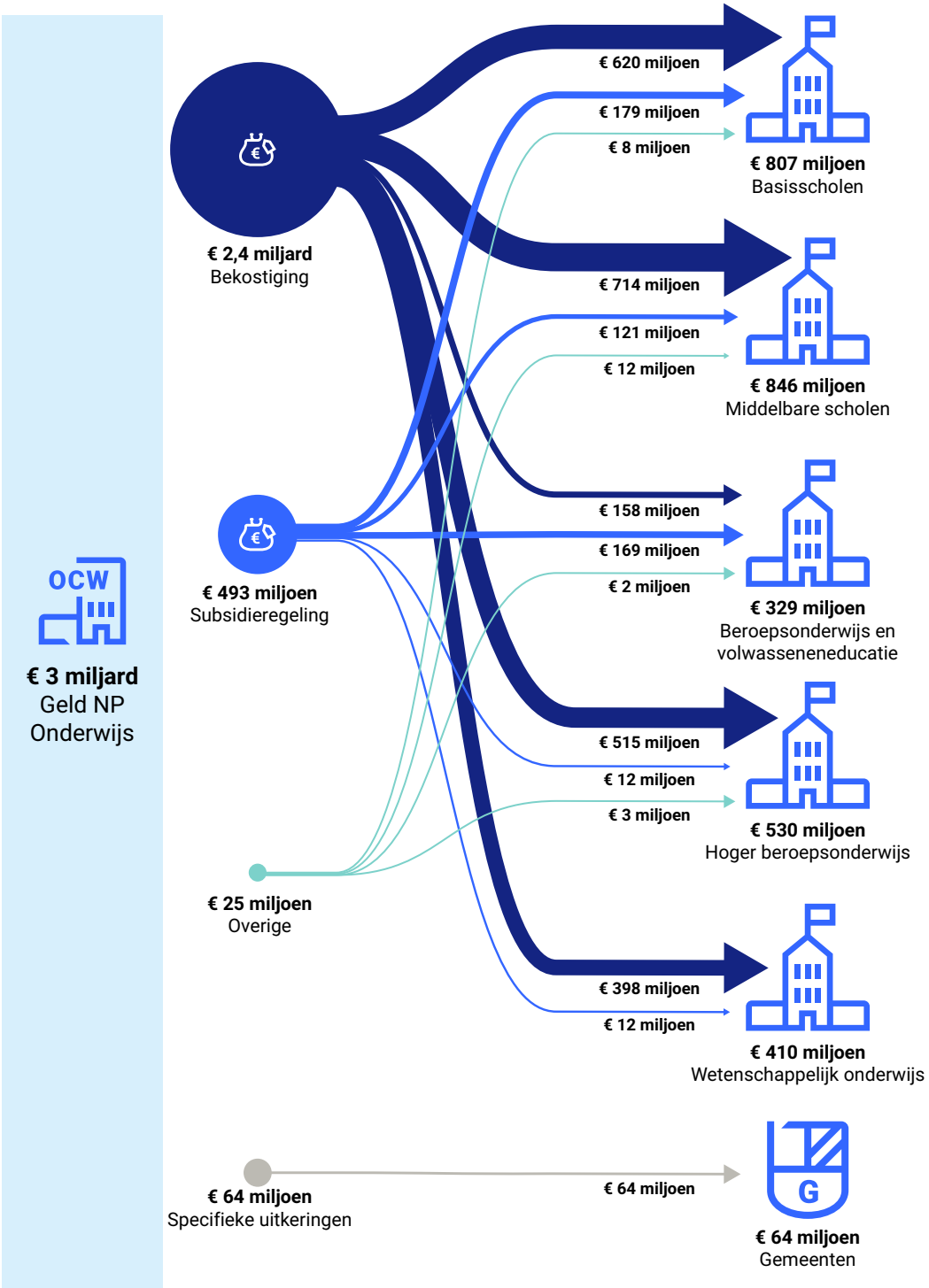
Daarnaast zijn er verschillende subsidieregelingen die onderdeel uitmaken van het NP Onderwijs. Voorbeelden zijn de subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs en de subsidieregeling extra hulp voor in de klas. Studenten in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs (mbo en hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo) ontvangen als onderdeel van het NP Onderwijs 50% korting op hun les-, cursus- en collegegeld. Verder ontvangen onderwijsinstellingen in het mbo, hbo en wo via aanvullende bekostiging een extra bedrag als een tegemoetkoming voor de groei van studentenaantallen.

In totaal is voor de looptijd van 2,5 jaar € 8,5 miljard voor het NP Onderwijs beschikbaar gesteld. Van deze € 8,5 miljard is in 2021 € 3,03 miljard aan maatregelen voor het NP Onderwijs besteed. Dit geld ging naar onderwijsinstellingen op alle onderwijsniveaus en naar gemeenten. Gemeenten kregen geld vanwege hun rol bij de organisatie van voorschoolse educatie, en hun betrokkenheid bij scholen in het primair en voortgezet onderwijs. De verstrekking van het geld ging grotendeels via (aanvullende) bekostiging. Het overige geld werd verdeeld via subsidieregelingen, bijdragen aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt), bijdragen aan agentschappen en via specifieke uitkeringen aan medeoverheden.

De verdeling van het geld voor het NP Onderwijs in 2021 wordt in figuur 2 per sector en per soort bekostiging uiteengezet. Deze verdeling is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van OCW. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd. In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de beleidsresultaten van het NP Onderwijs. Hierbij kijken we specifiek naar de aanvullende bekostiging voor reguliere basisscholen in het primair onderwijs. In § 4.3.3. gaan we bij het M&O-beleid dieper in op 2 subsidieregelingen uit het NP Onderwijs.

Figuur 2 *Verdeling geld Nationaal Programma Onderwijs 2021*

Geld van het Nationaal Programma Onderwijs gaat naar verschillende sectoren



3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2021* en in § 3.2 op artikelniveau. In § 3.3 gaan we in op een specifiek aspect van de verantwoorde ontvangsten in het jaarverslag. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Hieronder is ons oordeel weergegeven.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 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 samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordings-informatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordings-informatie op totaalniveau.

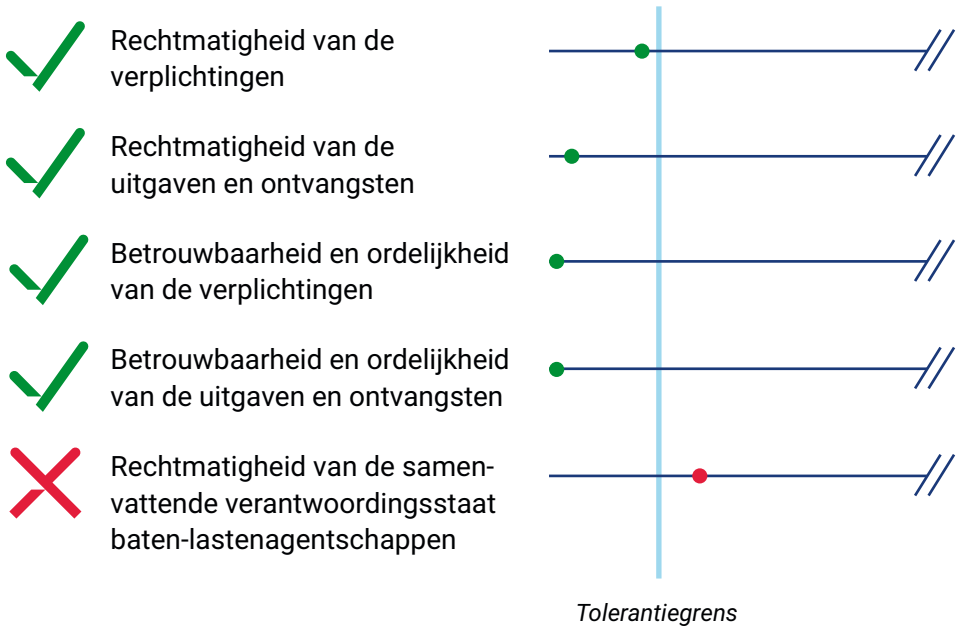
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van OCW:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen;
- 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 goed-keuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van OCW (VIII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Onderstaand is grafisch aangegeven bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

Op totaalniveau



Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden. We constateren € 29,6 miljoen aan fouten en onzekerheden. De belangrijkste fout constateren we bij het agentschap Nationaal Archief (NA). Van eerder door het Ministerie van OCW verstrekt geld (bevoorschotting) heeft het NA lin 2021 in totaal € 22,8 miljoen nog niet besteed. De financiële kaders staan bovenmatige bevoorschotting van agentschappen door departementen niet toe. De systematiek van het kasstelsel is dat niet uitgegeven geld aan het eind van het jaar terugvloeit naar het Ministerie van Financiën. Het bedrag van € 22,8 miljoen had in 2021 naar het ministerie teruggeboekt moeten worden, maar dat is niet gebeurd.

Het resterende deel van de fouten en onzekerheden wordt vooral veroorzaakt door onzekerheden bij inkopen door het agentschap Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Bij 2 aanbestedingen van in totaal € 5,5 miljoen is onzeker of deze voldoen aan de aanbestedingsregels.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van OCW is opgenomen omvat € 134,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 4, 6, 14 en 15. Het bedrag aan uitgaven omvat € 21,0 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 15.
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 2021* van het Ministerie van OCW:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikelen 8 en 14. In beide artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van verplichtingen die de artikelgrens overschrijden. Bij artikel 8 hebben we ook onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van artikel 8. In dit artikel hebben we onzekerheden geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.

Onderstaand zijn de overschrijdingen op artikelniveau toegelicht.

Op artikelniveau

- Artikel 8: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 2,0 miljoen).
- Artikel 14: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 101,6 miljoen).
- Artikel 8: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 3,0 miljoen).
- Artikel 8: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 3,0 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 8 Internationaal beleid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 8 is overschreden. Het betreft fouten van € 1,4 miljoen en onzekerheden van € 0,6 miljoen. De fouten worden vooral veroorzaakt door risico's op ongeoorloofde staatssteun bij de subsidies aan Nuffic (€ 0,8 miljoen) en Neth-ER (€ 0,6 miljoen). De onzekerheid van € 0,6 miljoen wordt veroorzaakt door een andere subsidie aan Nuffic (voor Erasmus+) vanwege een ontoereikende onderbouwing van de begroting. Dit leidt tot onzekerheid in de rechtmatigheid van de verplichting.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 14 Cultuur

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 14 is overschreden. Het betreft fouten van € 101,6 miljoen. Deze worden voornamelijk veroorzaakt door het niet tijdig informeren van het parlement over een overschrijding van het verplichtingenbudget. Om het parlement te informeren en invloed uit te kunnen laten oefenen op mutaties die na de tweede Suppletoire Begrotingswet bij de Najaarsnota plaatsvinden, stuurt de minister in december een brief over de beleidsmatige mutaties die na de najaarsnota naar voren komen. In deze brief wordt het parlement geïnformeerd over de laatste wijzigingen na de Najaarsnota, zodat het parlement deze kan autoriseren. De niet tijdig gemelde overschrijding is met name het gevolg van een fout in de berekening van het benodigde verplichtingenbudget. Dit leidt tot onrechtmatigheden van € 93,0 miljoen.

De overige fouten met een totaalbedrag van € 8,0 miljoen worden veroorzaakt door onrechtmatigheden bij specifieke uitkeringen (SPUK) aan provincies. Voor rechtmatige verstrekking van een specifieke uitkering gold op dat moment dat de omvang € 10,0 miljoen of meer moest zijn.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 8 Internationaal beleid
De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 8 is overschreden. Het betreft onzekerheden van € 3,0 miljoen. De onzekerheden worden veroorzaakt door een inkoopopdracht waarbij de verantwoording over de geleverde prestaties nog niet toereikend is geregeld. Dit leidt tot onzekerheden in de uitgaven.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 8 Internationaal beleid
De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 8 is overschreden. Het betreft onzekerheden van € 3,0 miljoen. De onzekerheden worden veroorzaakt door een inkoopopdracht van € 3,0 miljoen. Deze onzekerheid hebben we toegelicht bij de overschrijding van de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 8.

3.3 Nog niet alle kwijtscheldingen van publieke vorderingen op gedupeerden toeslagenaffaire in de saldibalans verwerkt

In het verleden zijn onder andere door de Belastingdienst fouten gemaakt bij de kinderopvangtoeslag. Hierbij hebben bijvoorbeeld onterechte terugvorderingen plaatsgevonden. De problematiek staat ook wel bekend als de kinderopvangtoeslagaffaire. Naar aanleiding van deze affaire heeft het kabinet besloten tot een hersteloperatie. Bij deze hersteloperatie worden gedupeerden gecompenseerd.

Onderdeel van deze hersteloperatie is de kwijtschelding van publieke schulden. Een voorbeeld van een publieke schuld is een studieschuld. Op grond van het Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag is in 2021 gestart met het kwijtschelden van vorderingen aan gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire .
De hersteloperatie is echter nog volop onderhanden en ook na 2021 zullen nog publieke schulden worden kwijtgescholden.

Op de saldibalans worden vorderingen pas afgeboekt nadat de kwijtschelding heeft plaatsgevonden. In 2021 heeft het Ministerie van OCW in totaal € 212,7 miljoen aan vorderingen afgeboekt naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire. Eind 2021 zijn nog niet alle vorderingen waaronder de studieschulden van gedupeerden kwijtgescholden. Deze staan daardoor nog gedeeltelijk onder de vorderingen op de saldibalans. Hierdoor is bij de vorderingen op de saldibalans van het Ministerie van OCW deels nog onzeker of deze nog worden ontvangen of dat deze zullen worden kwijtgescholden. De omvang van deze onzekerheid kan op dit moment nog niet worden gekwantificeerd. Voor een nadere toelichting op deze problematiek verwijzen wij naar ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)* (Algemene Rekenkamer, 2022).

Deze bevinding doet geen afbreuk aan ons oordeel over de rechtmatigheid van bovengenoemde vorderingen. De saldibalansen van de departementen geven een getrouw beeld over de openstaande vorderingen eind 2021.

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 2020 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van 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 het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Ook in 2021 had de coronacrisis een grote invloed op de beleidsterreinen van het Ministerie van OCW. We zien voortuitgang bij de onvolkomenheden autorisatiebeheer DUO en informatiebeveiliging van het kerndepartement. Ook is het aandachtspunt voor controleprotocollen opgelost. Tegelijkertijd zien we in 2021 dat het M&O-beleid voor sommige subsidieregelingen van onderwijsinstellingen niet op orde is. Dit heeft in 2021 geleid tot een nieuwe onvolkomenheid. Verder hebben we in 2021 meerdere bevindingen bij het IT-beheer bij DUO. Ook dit is aanleiding voor een nieuwe onvolkomenheid.

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 2021 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 4 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bestaande onvolkomenheden	2018	2019	2020	2021	
1. Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs	✗	✗	✗	✗	▶
2. Informatiebeveiliging kerndepartement			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
3. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen				✗	
4. IT-beheersingsmaatregelen Dienst Uitvoering Onderwijs				✗	

✗ 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 blijft nodig voor autorisatiebeheer

De onvolkomenheid autorisatiebeheer DUO blijft in 2021 staan. Op enkele onderdelen is de kwaliteit van het autorisatiebeheer nog niet op het gewenste niveau. DUO heeft in 2021 weliswaar voortgang geboekt, maar het traject is veelomvattend en complex.

Problemen met autorisatiebeheer nog niet opgelost in 2021

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 goed beschermd 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. Ook kunnen medewerkers te hoge rechten hebben binnen systemen. Onvoldoende autorisatiebeheer kan ertoe leiden dat medewerkers vertrouwelijke gegevens inzien of wijzigingen doorvoeren, terwijl ze dat niet mogen. Ongeoorloofde wijzigingen kunnen negatieve financiële effecten hebben op bijvoorbeeld de studiefinanciering of bekostiging van scholen. Als medewerkers onnodig hoge rechten hebben, vergroot dat ook de kans dat een aanvaller bij een eventuele hackpoging zichzelf sneller kan verspreiden en ongezien aanpassingen kan doorvoeren.

Autorisatiematrices en periodieke controles zijn van belang om autorisaties te beheren. Beide zijn in 2021 weliswaar verbeterd, maar ze zijn nog niet op het gewenste niveau.

Voortgang geboekt in 2021

Begin 2021 heeft DUO prioriteiten gesteld. De dienst heeft zijn planning aangepast met de bedoeling het project autorisatiebeheer eind 2022 af te ronden. Prioriteiten zijn bijvoorbeeld het opstellen van goede autorisatiematrices, het uitvoeren van controles op autorisaties en de implementatie van *role-based access control* (RBAC). Bij RBAC geeft DUO medewerkers rollen. Aan deze rollen worden de benodigde autorisaties toegekend. Met RBAC wil DUO het autorisatiebeheer meer geautomatiseerd inrichten. Hiervoor is computerprogrammatuur aangeschaft die de uitgifte van autorisaties en de periodieke controles daarop overzichtelijk en minder bewerkelijk maakt.

In 2021 heeft DUO voortgang geboekt op de gestelde prioriteiten. Voor autorisatiematrices is bijvoorbeeld een werkinstructie opgesteld. Ook zijn autorisatiematrices voor systemen in de hoogste risicoclassificatie geactualiseerd. Deze systemen scoren hoog op risico's voor bijvoorbeeld vertrouwelijkheid en integriteit. Verder heeft DUO verschillende controles uitgevoerd op autorisaties en bij 3 directies RBAC uitgerold.

Kwaliteitsverbetering autorisatiematrices en controles nodig

De kwaliteit van de autorisatiematrices en de controles op autorisaties is verbeterd, maar is nog niet op het gewenste niveau. Een voorbeeld: In autorisatiematrices is nog niet altijd aangegeven welke rechten van medewerkers in het systeem van elkaar gescheiden moeten zijn. Ook voert DUO nog weinig controles uit op hoge rechten van medewerkers in systemen. Verder vinden sommige controles nog niet altijd plaats op basis van een geactualiseerde autorisatiematrix. DUO geeft aan de controles in 2022 te intensiveren.

In 2021 heeft DUO onder andere vertraging opgelopen bij het uitvoeren van controles en de uitrol van RBAC. DUO geeft aan dat dit voor een belangrijk deel komt door de beperkte capaciteit en een verandering van consultant bij de uitrol van RBAC. Ook speelde de impact van de coronapandemie op de werkomstandigheden een rol. Toch verwacht DUO het project autorisatiebeheer in 2022 af te ronden door de capaciteit uit te breiden. Zo zijn eind 2021 bijvoorbeeld 2 extra medewerkers ingehuurd om controles uit te voeren.

De geplande afronding van het project autorisatiebeheer eind 2022 wil niet zeggen dat het autorisatiebeheer dan geheel op het gewenste niveau is. Volgens DUO is dan de opzet van het autorisatiebeheer geïmplementeerd en is de werking gedeeltelijk ingevuld. Het verder invullen van een goede werking loopt daarna nog door. DUO wil dit doen door onder andere periodieke en steekproefsgewijze controles te blijven uitvoeren.

Risico's op incidenten door autorisatiebeheer nog niet verdwenen

Te ruime autorisaties kunnen 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 meld-plicht.

Wij hebben de in 2021 bij DUO bekende datalekken doorgenomen. 2 datalekken hielden verband met te ruime autorisaties. DUO heeft de datalekken niet gemeld aan de Autoriteit Persoonsgegevens omdat het niet waarschijnlijk was dat het datalek een risico opleverde voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Wij hebben deze datalekken beoordeeld en concluderen dat DUO de hiervoor geldende procedure heeft gevolgd. DUO zegt geen aanwijzingen te hebben dat te ruime autorisaties tot andere incidenten hebben geleid, maar kan dit ook niet uitsluiten.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van OCW aan te blijven toezien op vooruitgang bij autorisatiebeheer en de uitvoering van de verbetermaatregelen bij DUO. Het is belangrijk dat daarvoor voldoende mensen worden ingezet.

4.3.2 Informatiebeveiliging nog niet op orde

We concluderen dat de minister van OCW de informatiebeveiliging in 2021 heeft verbeterd. Toch werkt de manier waarop het ministerie informatiebeveiligingsrisico's in kaart brengt nog onvoldoende. We handhaven daarom de onvolkomenheid.

Met informatiebeveiliging beschermen overheidsorganisaties hun bedrijfsvoering tegen digitale dreigingen als ransomware en cyberspionage. De aanval op het Belgische Ministerie van Binnenlandse Zaken, waarbij hackers van 2019 tot en met 2021 toegang hadden tot alle informatie, laat zien dat deze dreiging in Europese landen reëel is.[1] Ministeries in Nederland moeten voor hun informatiebeveiliging voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Sinds het verantwoordingsonderzoek 2018 (Algemene Rekenkamer, 2019) beoordelen wij de informatiebeveiliging bij het Ministerie van OCW als een onvolkomenheid.

Voortgang in 2021

Figuur 3 laat zien welke van de 12 door ons getoetste aspecten van informatiebeveiliging bij het Ministerie van OCW op orde zijn en welke nog niet.

Figuur 3 *Getoetste aspecten van informatiebeveiliging*

Bij de informatiebeveiliging loopt het Ministerie van OCW nog risico's bij de aandachtsgebieden beleid, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement

Aandachtsgebied	Aspect	
Beleid	Visie op informatiebeveiliging	✓
	Informatiebeveiligingsbeleid	✓
	Jaarplan informatiebeveiliging	✓
	Bewustwordingsprogramma	✗
Organisatie	Overzicht van functionarissen en vertegenwoordigers	✓
	Afspraken over taken en verantwoordelijkheden	✗
Risicomanagement	Risicomanagementbeleid en –proces	✗
	Overzicht van belangrijkste systemen	✗
Incidentmanagement	Incidentenmanagementbeleid en –proces	✓*
	Rollen, verantwoordelijkheden en communicatielijnen	✓*
	Centraal overzicht belangrijkste informatiebeveiligingsincidenten	✗
	Escalatieproces	✗

✓ Op orde ✗ Niet op orde

* Wij hebben in 2021 niet onderzocht hoe dit aspect in de praktijk werkte bij het Ministerie van OCW

Bewustwording over informatiebeveiliging

In 2021 was er bij het Ministerie van OCW nog geen structurele aanpak om medewerkers informatiebeveiligingsrisico's te leren herkennen en hanteren. Wel heeft de minister een meerjarig bewustwordingsprogramma opgesteld. Hierbij is de minister gedegen te werk gegaan, bijvoorbeeld door eerst te onderzoeken wat het huidige kennisniveau van medewerkers is.

Risicomanagement

De minister van OCW had in 2021 nog geen centraal inzicht in informatiebeveiligingsrisico's binnen het departement. Dit inzicht heeft de minister nodig om op tijd bij te sturen, bijvoorbeeld als de beveiliging van een belangrijk ICT-systeem te lang niet getest is. In 2021 waren er 2 zwaarwegende problemen.

In de eerste plaats was er een gebrek aan duidelijkheid over verantwoordelijkheden. Zo bleken de eigenaren van ICT-systemen zich niet voldoende bewust van hun verantwoordelijkheid om risico's van systemen in kaart te brengen. Hierop heeft het

Ministerie van OCW deze verantwoordelijkheden eind 2021 verduidelijkt. Als tweede ontbreekt het de minister nog aan een volledig overzicht van ICT-systemen en risico's. Een dergelijk overzicht maakt duidelijk bij welke ICT-systemen de minister de grootste risico's loopt en ondersteunt keuzes over de inzet van middelen voor verbetering. Het Ministerie van OCW werkt aan een centrale administratie die processen, ICT-systemen en risico's met elkaar verbindt.

Opvolging aanbevelingen

De minister van OCW heeft onze aanbeveling om het risicomanagement en incidentmanagement te verduidelijken gedeeltelijk opgevolgd. Er zijn verschillende beleidsstukken en procesbeschrijvingen herschreven en eind 2021 vastgesteld. Desondanks zien we nog belangrijke openstaande risico's. Gedurende 2021 was er nog onduidelijkheid over de processen en verantwoordelijkheden. Het is zaak dat de minister van OCW risicomanagement als een regulier proces laat functioneren, met aandacht voor ieders verantwoordelijkheid.

4.3.3 M&O-beleid sommige subsidies onderwijsinstellingen ontoereikend

Ontoereikende controle op voldoen aan subsidievoorwaarden

Het onderwijs wordt voor het belangrijkste deel gefinancierd op basis van lumpsumbekostiging. Het Ministerie van OCW maakt in een aantal gevallen gebruik van subsidies om extra geld aan onderwijsinstellingen te geven. Om te waarborgen dat het subsidiegeld wordt uitgegeven volgens de voorwaarden, is het van belang om een sluitende set aan maatregelen te treffen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan.

In 2020 constateerden we dat bij 2 subsidieregelingen sprake was van ontoereikend M&O-beleid. Mede naar aanleiding van een aangenomen motie in de Tweede Kamer, koos de minister voor een verantwoordingsregime dat de lasten voor de onderwijsinstellingen beperkt. De minister heeft hierbij onvoldoende controles uitgevoerd op de naleving van de voorwaarden. Bij deze regelingen heeft het ministerie daardoor niet of onvoldoende kunnen vaststellen of de ontvangers van de subsidie aan de subsidievoorwaarden en verplichtingen voldeden.

Verbetertraject voor M&O-beleid gestart in najaar 2021, invulling loopt door in 2022

Voor toereikend M&O-beleid is het van belang dat op basis van een risicoanalyse de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik goed in beeld zijn. Om die risico's te beperken, moeten passende controlemaatregelen zijn ingericht. Het Ministerie van

OCW is in het najaar van 2021 een verbetertraject gestart voor het M&O-beleid. Belangrijke verbeteracties zijn de kwaliteitsverbetering van de risicoanalyse en het controlebeleid bij subsidieregelingen.

De minister van OCW wil dat de risicoanalyse bij de inrichting van subsidieregelingen meer leidend is. Hij wil vooraf beter bepalen welke subsidievoorwaarden, verantwoording en controles nodig zijn. Daarom is een begin gemaakt met een nieuw format voor een M&O-risicoanalyse om de kwaliteit daarvan te verbeteren. Ook wil de minister de risicoanalyse tussentijds bijstellen als daar aanleiding toe is. Bijvoorbeeld naar aanleiding van signalen uit het onderwijsveld.

De minister wil ook controlebeleid dat aansluit op de risicoanalyse. Goed controlebeleid omvat onder andere controles om vast te stellen of de subsidieontvanger de subsidievoorwaarden heeft nageleefd. Nu is het controlebeleid nog niet altijd goed ingericht. De minister wil dat de controles voor nieuwe en gewijzigde subsidieregelingen risicogericht zijn.

Voor de subsidieregeling Heterogene brugklassen heeft het Ministerie van OCW in 2021 een eerste aanzet gedaan voor de kwaliteitsverbetering. Deze regeling wordt gebruikt als voorbeeld om te werken aan een sluitend M&O-beleid. Eind 2021 had de minister nog geen concreet verbeterplan met tijdspaden en tussentijdse mijlpalen opgesteld. Dit is in maart 2022 gebeurd, in reactie op onze bevindingen over 2021.

Ontoereikend M&O-beleid leidt in 2021 tot onzekerheden

Over 2021 constateren we, net als over 2020, dat bij sommige subsidieregelingen sprake is van ontoereikend M&O-beleid. Wij beoordelen dit als een onvolkomenheid.

We zien dit bij 2 omvangrijke regelingen die onderdeel uitmaken van het Nationaal Programma Onderwijs: de subsidieregeling extra hulp voor de klas en de subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021. Die laatste leidde vorig jaar samen met een andere regeling tot onzekerheden van € 264 miljoen. Bij beide regelingen constateren we dat de risicoanalyses onvoldoende zijn uitgewerkt. Hierdoor zijn noodzakelijke aanvullende controlemaatregelen niet genomen. Het ministerie voert onvoldoende controles uit om vast te stellen of ontvangers van de subsidies aan alle voorwaarden en verplichtingen voldoen. Dit leidt tot onzekerheden met een omvang van € 619 miljoen in de rechtmatigheid van de subsidieverplichtingen die de minister is aangegaan. Daarnaast constateren we dat het risico ook speelt bij regelingen van geringere financiële omvang. Dit leidt tot onzekerheden van een totaal € 72 miljoen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van OCW aan met voldoende diepgang risicoanalyses uit te voeren bij subsidieregelingen en op basis daarvan een toereikend controlebeleid in te richten.

4.3.4 Verbetering IT-beheersingsmaatregelen DUO nodig

Bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn bedrijfsprocessen in hoge mate gedigitaliseerd. Dit heeft voordelen, maar brengt ook kwetsbaarheden met zich mee. Door fouten of incidenten, zoals diefstal (hacken) of gebruik van gijzelsoftware, kunnen digitale systemen niet meer werken. Hierbij kunnen bijvoorbeeld computers uitvallen, wat impact kan hebben op de bedrijfsvoering. Ook kunnen gegevens worden gestolen, verminkt of verloren gaan. Dit kan de continuïteit van de dienstverlening van DUO in gevaar brengen. Bijvoorbeeld doordat geld niet meer kan worden overgemaakt naar scholen of dat er geen studiefinanciering kan worden uitgekeerd. Om dit te voorkomen zijn maatregelen voor de beheersing van IT-systemen van belang. Het gaat om aspecten zoals het beleid en beheer van back-up en recovery, continuïteitsmanagement en beveiliging. Ook is autorisatiebeheer van belang. Voor dit laatste heeft DUO een onvolkomenheid, zie § 4.3.1.

Breed scala aan tekortkomingen bij IT-beheer DUO

Op basis van verschillende IT-onderzoeken bij DUO constateren we tekortkomingen op verschillende aspecten van het IT-beheer. De bevindingen hebben onder andere betrekking op back-up en recovery, continuïteitsmanagement, wachtwoordbeheer en het beheer van het SAP-systeem. Het SAP-systeem is software waarmee DUO werkt. In combinatie met het complexe IT-landschap, maken deze bevindingen DUO kwetsbaarder voor aanvallen van binnenuit. Een voorbeeld: wanneer het een hacker lukt om binnen te dringen bij DUO, verhogen de tekortkomingen de kans dat de binnendringer schade kan toebrengen door bijvoorbeeld systemen plat te leggen of data aan te passen. Dit kan mogelijk consequenties hebben voor de juistheid van de studiefinanciering en de bekostiging van scholen. Ook zijn er risico's voor de bedrijfsvoering wanneer data niet kunnen worden hersteld. Wij beoordelen dat als een onvolkomenheid.

Voorbeelden van bevindingen IT-beheer

We zien bij sommige systemen en databases dat back-ups niet offline worden opgeslagen en niet versleuteld worden bewaard. Het merendeel van deze databases is relevant voor bijvoorbeeld onderwijsbekostiging. Het risico bestaat dat DUO bij een calamiteit niet kan terugvallen op de back-up.

We stellen ook tekortkomingen vast in het continuïteitsmanagement. Plannen om systemen draaiende te houden zijn niet actueel en onvolledig, en ze worden ook niet getest. Hierdoor bestaat het risico dat DUO in het geval van een calamiteit mogelijk langdurig zijn dienstverlening niet kan garanderen.

Voor het SAP-systeem ontbreekt een gedocumenteerde teststrategie bij het doorvoeren van wijzigingen. Hierdoor bestaat het risico dat ongewenste of foutieve functionaliteiten worden doorgevoerd als gevolg van niet-grondig testen.

Verbetering interne sturing en beheersing nodig

Als belangrijke oorzaak van bovenstaande bevindingen zien we dat op onderdelen de interne sturing en beheersing niet voldoende is. DUO heeft niet altijd bepaald aan welke (normen)kaders voldaan moet worden. Daarnaast mist in sommige gevallen de vertaalslag van de kaders naar de dagelijkse gang van zaken. Verder ziet DUO niet altijd toe op de uitvoering. Dit laatste is van belang om te weten waarop bijsturing nodig is en om beter 'in control' te komen. DUO wil de interne sturing en risicobeheersing verbeteren. Het wil daarbij gebruikmaken van onder andere een plan-do-check-act-cyclus en verder investeren in menskracht om toe te zien op de uitvoering.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van OCW aan om risicogericht opvolging te geven aan de bevindingen op IT-beheer en de interne beheersing van de betreffende IT-aspecten te versterken.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Aandachtspunt controleprotocollen opgelost

Via de begroting van het Ministerie van OCW wordt geld verstrekt aan veel verschillende instellingen om publieke taken uit te voeren. De rechtmatige besteding hiervan wordt vastgesteld door de accountants van deze instellingen. Dit is een belangrijk toezichtsinstrument van de minister. Met protocollen stelt hij eisen aan de controle op de rechtmatige besteding.

Punt van aandacht uit het verantwoordingsonderzoek 2019

In ons verantwoordingsonderzoek 2019 constateerden we dat de controle op inkopen in een aantal protocollen van het Ministerie van OCW soepeler was dan elders bij de overheid. Zo hoefde bij sommige culturele instellingen de naleving van de aanbestedingswet- en regelgeving niet te worden gecontroleerd. Hierdoor werd van de

publieke euro's die daarmee waren gemoeid niet vastgesteld of ze volgens de regels waren uitgegeven. Wij bevalen de minister aan om de protocollen te herzien die maar beperkt accountantscontrole voorschrijven op naleving van aanbestedingswet- en regelgeving. Dan ontstaat een vollediger beeld van de rechtmatige besteding van de publieke middelen.

Oplossing aandachtspunt in 2021
In 2021 is de minister nagegaan bij welke controleprotocollen op dit punt aanscherping nodig is. Vervolgens heeft het ministerie in 2021 daarin aanpassingen doorgevoerd. Concreet gaat het om de protocollen voor cultuurinstellingen en cultuurfondsen. De eisen op het gebied van aanbestedingswet- en regelgeving zijn daarin gelijk getrokken aan die van het controleprotocol voor scholen. In 2022 heeft de minister gepland nog voor 1 protocol aanscherping door te voeren.

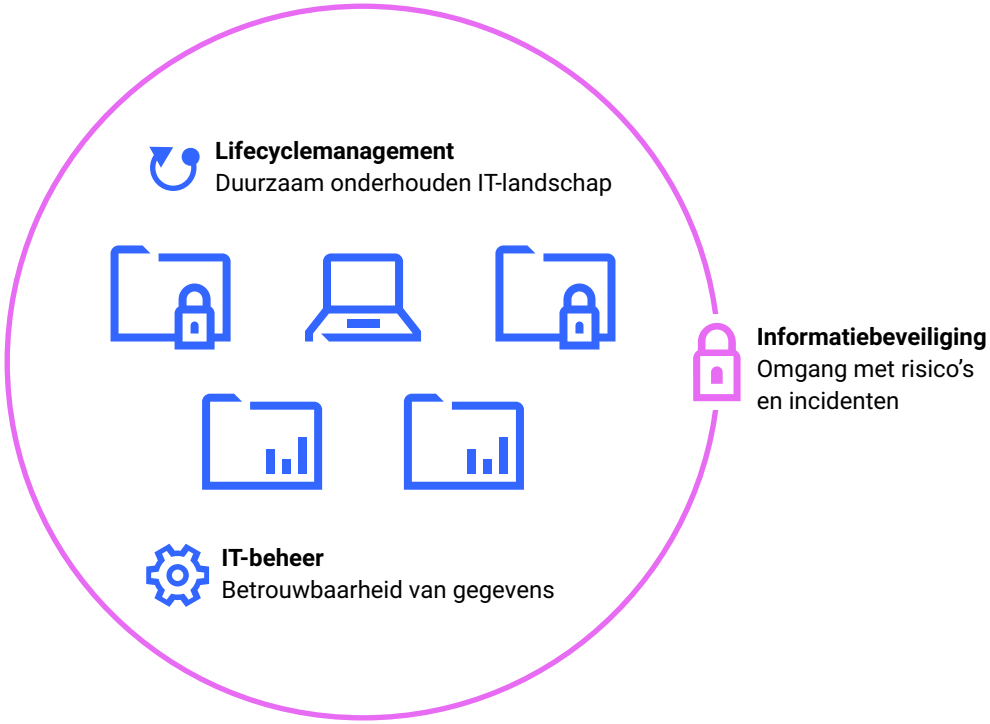
In ons verantwoordingsonderzoek 2020 constateerden we dat controle-eisen op het gebied van inkopen niet bij alle departementen hetzelfde zijn. Om deze eisen meer te uniformeren, heeft de minister van OCW samen met andere departementen gewerkt aan een handreiking voor controleprotocollen. Het doel hiervan is om verschillen in controles op besteding van publiek geld te verkleinen. Deze handreiking is begin 2022 verder afgestemd tussen de verschillende departementen.

4.4.2 Studiefinanciering-ICT en gegevens van burgers

In het rijksbrede verantwoordingsonderzoek informatiebeheer deden we dit jaar onderzoek naar het (her)gebruik van gegevens van burgers door de rijksoverheid. Aan de hand van een concrete dienst laten we zien hoe de overheid gegevens gebruikt en welke waarborgen gelden voor dat gebruik. In deze paragraaf kijken we naar de studiefinanciering bij DUO. We gaan hierbij in op 3 aspecten die van belang zijn voor een gezonde, veilige IT-omgeving: informatiebeveiliging, lifecyclemanagement, en IT-beheer. Een nadere duiding van deze aspecten staat in onderstaande figuur.

Figuur 4 *Informatiebeheer bestaat uit verschillende aspecten*

De Algemene Rekenkamer kijkt met een integrale blik naar IT

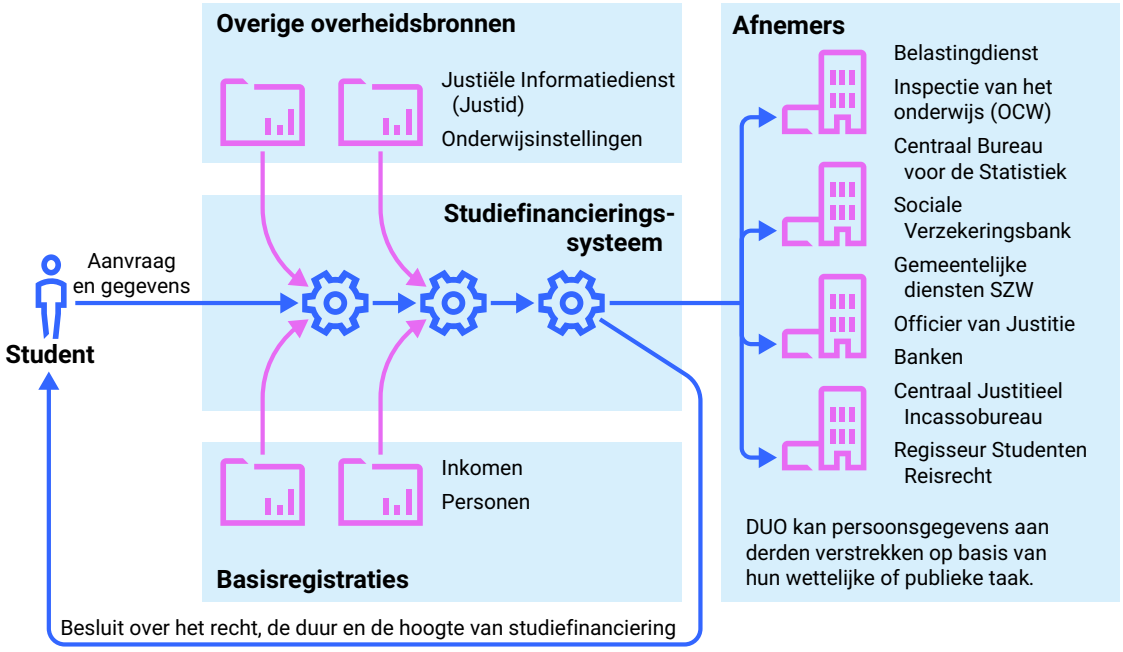


Gebruik van gegevens van burgers bij studiefinanciering

Als een student studiefinanciering aanvraagt, verzamelt DUO gegevens over diens persoonlijke situatie om een beslissing te nemen over het recht op en de duur en hoogte van de studiefinanciering. Hiervoor zijn veel gegevens nodig, zie figuur 5. DUO verstrekt op zijn beurt ook weer gegevens van studenten. In de volgende alinea's gaan we hier nader op in.

Figuur 5 *Benodigde gegevens voor studiefinanciering*

Voor studiefinanciering zijn diverse bronnen, gegevens en systemen nodig



Diverse gegevens nodig om aanvraag te verwerken

DUO krijgt gegevens voor de studiefinanciering van de student zelf maar ook van (overheids)organisaties. In wet- en regelgeving is vastgelegd welke gegevens DUO moet verzamelen. De student levert zelf gegevens aan via MijnDUO, bijvoorbeeld zijn rekeningnummer. NAW-gegevens en inkomensgegevens verzamelt DUO via de basisregistratie personen en de basisregistratie inkomen. In specifieke gevallen kan het voorkomen dat DUO gezondheidsgegevens en strafrechtelijke gegevens ontvangt. Onderwijsinstellingen delen gezondheidsgegevens met DUO. De Justitiële Informatie-dienst (Justid) deelt strafrechtelijke gegevens. DUO krijgt dan 'indicaties' en geen details, om zo min mogelijk gevoelige persoonsgegevens te hebben.

DUO verstrekt gegevens aan derden

DUO deelt gegevens van burgers met verschillende organisaties. Afnemers van gegevens zijn onder meer het CBS en de Belastingdienst, die gegevens over bijvoorbeeld studieschuld nodig hebben om hun wettelijke taak uit te voeren. Met afnemers zijn leveringsvoorwaarden gesloten. Aan banken en hypotheekverstrekkers verstrekt DUO geen gegevens over studieschulden. Daarvoor zijn (oud-)studenten zelf verantwoordelijk.

Op de website van DUO staat een privacyverklaring. Deze verklaring bevat relevante informatie over welke soort gegevens DUO van studenten verzamelt en deelt met andere partijen.

De continuïteit van het studiefinancieringssysteem is gewaarborgd

IT veroudert en moet daarom periodiek worden vernieuwd. Het is belangrijk dat DUO weet wanneer dit moet gebeuren. Hiervoor is lifecyclemanagement, het uitvoeren van beheerst en planmatig onderhoud, een geschikt instrument. Wij constateren dat DUO voldoende inzicht heeft in de applicaties die samen het overkoepelende studiefinancieringssysteem (SFS) vormen. Ook in de levensfase van deze applicaties heeft DUO voldoende inzicht om tijdig onderhoud te kunnen uitvoeren. Wij constateren dat DUO het regulier onderhoud, beheer en vernieuwing van SFS (en de daarbij horende koppelvlakken naar andere systemen) uitvoert aan de hand van onderhoudsplannen. Wij merken wel op dat DUO de levensfase van applicaties niet eenduidig definieert. Daardoor kunnen onduidelijkheden ontstaan over de levensfase van applicaties en kan DUO verkeerde keuzes maken bij het onderhoud van zijn IT. Wij schatten in dat dit een beperkt risico vormt voor de continuïteit van SFS. Daarom stellen wij vast dat DUO de continuïteit van dienstverlening aan burgers op het vlak van studiefinanciering voldoende heeft geborgd.

Weinig informatiebeveiligingsincidenten

In 2021 zijn 9 informatiebeveiligingsincidenten geregistreerd in het proces van studiefinanciering. Dit zijn er relatief weinig. We hebben van 1 informatiebeveiligingsincident getoetst of het volgens de incidentenprocedure is afgehandeld. We concluderen dat DUO het incident adequaat en volgens de procedure heeft afgehandeld.

Een nieuw systeem heeft voordelen

SFS is in mei 2018 nieuw ingevoerd als vervanger van een systeem dat nog uit de jaren ’80 stamde. Volgens DUO is er een samenhang tussen het aantal incidenten en de levenscyclus van een systeem: nieuwere systemen laten in de regel minder incidenten zien. Ze zijn ook wendbaarder: wijzigingen kunnen sneller worden doorgevoerd. Voorheen waren wijzigingen op de systemen slechts 3 keer per jaar mogelijk, nu wordt er gewerkt met 3-wekelijkse *sprints. Sprints* zijn korte periodes waarin (wijzigingen op) deelproducten worden opgeleverd. Bij een nieuw systeem kan ook het autorisatiebeheer beter worden geregeld.

Autorisatiebeheer nog niet geheel op orde

Bij het nieuwe SFS vindt het toekennen en intrekken van autorisaties plaats op basis van *role-based access control* (RBAC). Hierbij worden medewerkers aan rollen gekoppeld. Aan de rollen kent DUO de benodigde autorisaties toe. Dit gebeurt aan de hand van een applicatie genaamd *Layer 7*. We constateren dat het nog wel mogelijk is om de autorisaties in het proces van studiefinanciering toe te kennen buiten die applicatie

om. Verder voert DUO periodieke controles uit, maar is het niet inzichtelijk hoe bevindingen worden opgevolgd. Voor bevindingen over autorisatiebeheer bij DUO in brede zin verwijzen wij naar § 4.3.1.

4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoerings-informatie

Wij hebben ook de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoerings-informatie in het jaarverslag onderzocht.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* 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 Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO). In § 5.1 gaan we in op de aanvullende bekostiging voor reguliere basisscholen uit het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs). In deze paragraaf spreken wij de minister voor PVO aan (voorheen minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, in de paragraaf aangeduid als: de minister). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van OCW in § 5.2.

5.1 Onderzoek extra geld basisscholen Nationaal Programma Onderwijs



De belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek naar de aanvullende bekostiging voor reguliere basisscholen binnen het NP Onderwijs zijn:

- De minister heeft vooraf geen duidelijke en concrete doelen en indicatoren voor het NP Onderwijs opgesteld. Hierdoor heeft hij onvoldoende zicht op de resultaten van zijn beleid, en de eventuele noodzaak tot bijsturing.
- De minister heeft in zijn communicatie de indruk gewekt dat scholen het extra geld in 2 jaar moesten uitgegeven. Dit heeft bij sommige scholen geleid tot onduidelijkheid en onzekerheid waardoor zij het geld minder effectief hebben ingezet.

- Effectieve inzet van het extra geld wordt belemmerd door de wijze van verdeling van dit geld, het lerarentekort en onvoldoende mogelijkheden de zogenoemde menukaart van de minister te benutten.

We beginnen met een korte beschrijving van de doelen en randvoorwaarden van het NP Onderwijs (§ 5.1.1). In de daaropvolgende 3 paragrafen lichten wij de 3 genoemde bevindingen toe. Wij sluiten af met enkele concluderende opmerkingen, ons oordeel over het gevoerde beleid en 3 aanbevelingen aan de minister.

Aanpassing van het NP Onderwijs

Op 25 februari 2022 heeft de minister aan de Tweede Kamer gemeld dat hij het NP Onderwijs op 3 gebieden aanpast. Ten eerste wordt de looptijd van het NP Onderwijs met 2 schooljaren verlengd. Hiermee wil de minister scholen meer ruimte geven om weloverwogen interventies te treffen. Ten tweede wijzigt hij de verdeling van het geld voor het komende schooljaar. Hierdoor gaat in totaal minder geld naar het primair onderwijs. Het percentage van het geld dat verdeeld wordt aan de hand van het risico op onderwijsachterstanden gaat omhoog. Tot slot wil de minister inzetten op een soepele overgang tussen het NP Onderwijs en maatregelen van het coalitieakkoord (OCW, 2022).

Ons onderzoek was op het moment dat deze brief gepubliceerd werd al afgerond. Onze bevindingen en conclusies gaan over de uitvoering van het NP Onderwijs in 2021. De bijstelling van het programma in 2022 raakt op verschillende punten aan onze hoofdconclusies. Waar dit het geval is, geven we dit aan in een tekstkader.

5.1.1 Doelen en randvoorwaarden NP Onderwijs

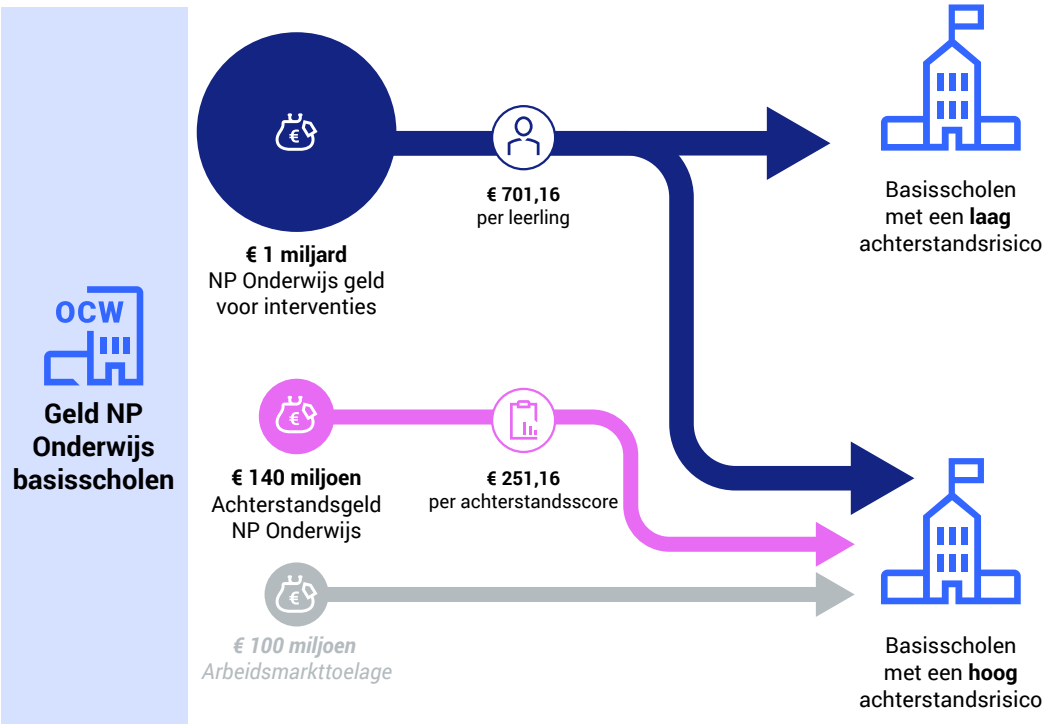
De scholensluitingen door de coronacrisis veroorzaakten bij veel leerlingen vertraging op zowel cognitief als sociaal-emotioneel gebied. Om deze weg te werken heeft de minister in februari 2021 het NP Onderwijs opgezet (zie hoofdstuk 2). Bijkomend doel van de minister was met het programma structureel de kwaliteit van het onderwijs verbeteren (OCW, 2021b).

Het grootste deel van het extra geld dat basisscholen ontvangen, krijgen zij uitgekeerd als aanvullende bekostiging binnen de wettelijk vastgestelde voorwaarden. Aan de lumpsum die scholen ontvangen wordt een vast bedrag van iets meer dan € 700 per leerling toegevoegd. Daarvoor is in het schooljaar 2021-2022 ruim € 1 miljard beschikbaar. Hiermee kunnen scholen activiteiten financieren om vertraging van leerlingen weg te werken. Scholen met grotere risico's op onderwijsachterstanden

krijgen daarnaast een extra bedrag. Als derde heeft de minister in augustus 2021 een arbeidsmarkttoelage geïntroduceerd voor leraren op deze scholen. Deze arbeidsmarkttoelage was geen onderdeel van ons onderzoek. Figuur 6 geeft deze 3 geldstromen weer. Samen vertegenwoordigen ze een grote investering in het basisonderwijs: gemiddeld is er per school ruim € 180.000 extra beschikbaar, wat neerkomt op ongeveer 10% van het reguliere budget. Omdat het geld voornamelijk wordt uitgekeerd op basis van leerlingenaantal is de bandbreedte groot: uitgekeerde bedragen variëren van ruim € 5.500 tot bijna € 1,3 miljoen voor een individuele school.

Figuur 6 *Extra geld voor basisscholen in schooljaar 2021/2022*

Basisscholen met grotere risico's op achterstanden krijgen extra geld



Om scholen te stimuleren het extra geld zo effectief mogelijk in te zetten heeft de minister 2 nieuwe instrumenten ingevoerd. Ten eerste vroeg hij scholen voorafgaand aan de uitvoering van het NP Onderwijs een zogenoemde 'schoolscan' te maken. Daarbij brengen scholen in kaart welke leerlingen extra aandacht nodig hebben en op welke gebieden. Ten tweede geeft de minister richting aan de interventies van scholen door de publicatie van een zogenoemde 'menukaart'. Deze kaart bevat interventies waarvan volgens hem het effect is bewezen.

Menukaart

Het Ministerie van OCW heeft op 10 mei 2021 in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs de zogenaamde 'menukaart' gelanceerd: een lijst met bewezen-effectieve interventies die scholen kunnen inzetten om de vertragingen als gevolg van coronamaatregelen tegen te gaan. De menukaart is grotendeels gebaseerd op de *Teacher Toolkit* van de Britse *Education Endowment Foundation* (EEF), aangevuld met uitkomsten van Nederlands onderzoek. De menukaart noemt per interventie de verwachte duur van het effect in aantal maanden 'leerwinst'. Ook noemt het de geschatte kosten en het (wetenschappelijke) bewijs voor de interventie op een schaal van 1 tot 4. De minister wil met de menukaart bevorderen dat scholen bewezen-effectieve interventies inzetten. De menukaart is te vinden op www.nponderwijs.nl.

De schoolscan draagt bij aan een doelgerichtere inzet van geld door scholen. Wij zien in ons onderzoek een duidelijk verband tussen de kwaliteit van de schoolscans en de navolgbaarheid van de keuzes die scholen hebben gemaakt.

Met de menukaart wil de minister het evidencebased werken in het onderwijs bevorderen. Als dit succesvol wordt uitgevoerd, kan dit in de toekomst bijdragen aan betere kwaliteit van het onderwijs en een effectievere inzet van geld. De coalitie heeft in het huidige coalitieakkoord aangekondigd de menukaart ook te benutten voor het aankomende 'masterplan' voor lezen, schrijven en rekenen. Het is daarbij wenselijk om scholen meer te helpen in het gebruik van de menukaart. Uit ons onderzoek blijkt dat deze in zijn huidige vorm nog te weinig richtinggevend is (zie § 5.1.4).

5.1.2 Inzicht in resultaten zal ontbreken

Om straks de effectiviteit van het beschikbaar gestelde geld voor het NP Onderwijs vast te kunnen stellen, zijn vooraf opgestelde, concrete doelstellingen nodig. Ook hoort vooraf duidelijk te zijn aan de hand van welke informatie (concrete indicatoren) vastgesteld kan worden of deze doelstellingen behaald zijn.

De keuze voor lumpsumbekostiging, waarbij scholen binnen wettelijke kaders bestedingsvrijheid hebben, is indertijd gemaakt in het kader van vrijheid van onderwijs in Nederland. Lumpsumbekostiging kan heel goed samengaan met uniforme informatieverzameling en de toepassing van eenduidige indicatoren door alle scholen. Omdat de effecten van de keuzes die scholen maken dan kunnen worden vergeleken, ontstaat zowel lokaal als landelijk zicht op de resultaten van keuzes die scholen maken.

In maart 2021 publiceerden wij een brief met aandachtspunten bij het NP Onderwijs waarin we op basis van onze eerdere onderzoeken wezen op het belang van inzicht in de resultaten van investeringen in het onderwijs (Algemene Rekenkamer, 2021).

We constateerden in ons onderzoek dat de minister bij het extra geld dat basisscholen ontvangen, concrete doelstellingen met bijpassende indicatoren vooraf onvoldoende duidelijk heeft gemaakt. De minister wilde aan het begin van het programma dat de opgelopen onderwijsvertraging zoveel mogelijk zou worden weggewerkt, maar het is onduidelijk wat hij verstaat onder vertraging en wanneer hij vindt dat deze voldoende is weggewerkt. Als bijkomend doel wilde hij zorgen voor een structurele verbetering van de onderwijskwaliteit. Ook hier is het onduidelijk wat de minister verstaat onder onderwijskwaliteit en hoe hij gaat bepalen of het verbeteren van de kwaliteit is gelukt.

Reguliere lumpsumverantwoording

Lumpsumbekostiging en bestedingsvrijheid betekenen niet dat verantwoording niet nodig is. De verantwoordingsplicht geldt op 2 niveaus:

- scholen verantwoorden zich aan hun schoolbestuur over de gemaakte keuzes en de behaalde resultaten;
- de minister verantwoordt zich aan het parlement over het onderwijsbudget en de daarmee behaalde maatschappelijke resultaten.

Voor schoolbesturen is het van belang dat zij weten waar hun school of scholen het geld aan hebben besteed en hoe een school zich verhoudt tot andere scholen. Daarnaast moet de minister voor het onderwijs als geheel verantwoording afleggen aan het parlement over wat er met het geld gebeurd is en wat de resultaten zijn. Beide niveaus van verantwoording moeten op elkaar aansluiten. Daarvoor moet de minister met schoolbesturen afspreken op basis van welke informatie dit inzicht kan worden gegeven.

We zien echter dat een dergelijk voor alle scholen toepasbaar informatie-arrangement ontbreekt. Schoolbesturen moeten in plaats daarvan in hun jaarverslag over 2021 op hoofdlijnen aangeven wat de resultaten van het programma zijn. Daarnaast moeten schoolbesturen in hun verantwoording in het portaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aangeven hoeveel geld ze per school op de verschillende interventiecategorieën hebben ingezet.

Deze extra verantwoording over de NP Onderwijs-middelen zal niet laten zien wat de effectiviteit van de ingezette middelen is, omdat de link tussen geld, interventies en resultaten ontbreekt. Boeken scholen die een groter deel van hun geld uitgeven ook

betere resultaten? Zijn er verschillen zichtbaar in het effect van interventies op het wegwerken van vertraging? Dergelijke vragen zijn nu niet te beantwoorden. Alle scholen hebben nu de hoofdlijnen op eigen wijze vormgegeven in hun jaarverslag. Naar onze mening had met een gestandaardiseerd arrangement meer inzicht gerealiseerd kunnen worden.

Monitorprogramma NP Onderwijs

De minister heeft wel op landelijk niveau een monitor- en evaluatieprogramma ingericht. Zo is er een implementatiemonitor die inzicht geeft in de inzet van interventies door scholen en gemeenten. De resultaatmonitor geeft inzicht in de omvang en verdeling van vertragingen bij leerlingen veroorzaakt door de coronacrisis en in de ontwikkeling van deze vertragingen over de tijd. Dit inzicht ontstaat door verschillende deelonderzoeken bij de 40% van alle basisscholen die aangesloten zijn op het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs. Als laatste wil de minister met een effectmeting inzicht geven in de effectiviteit van 5 à 10 'veelbelovende' interventies waar scholen zich voor kunnen aanmelden. Met verschillende instrumenten wordt dus inzicht opgedaan in de implementatie van het programma en vertragingen ontstaan door de coronacrisis. Maar het is naar onze mening maar zeer de vraag of en hoe deze informatie inzicht gaat geven in de resultaten van het NP Onderwijs zelf. Dit komt omdat er binnen de verschillende onderdelen van de monitor geen koppeling gelegd kan worden tussen middelen, typen interventies en de behaalde resultaten op schoolniveau.

5.1.3 Minister wekte verkeerde indruk over voorwaarden besteding geld

Omdat minister en parlement het oplossen van de door de coronacrisis opgelopen vertragingen urgent vonden, is in 2021 bij suppletoire begroting geld uit het NP Onderwijs via aanvullende bekostiging toegevoegd aan de bestaande lumpsumfinanciering. Het voordeel van aanvullende bekostiging is dat het geld relatief snel uitgekeerd kan worden, administratieve lasten beperkt zijn en het zeker is dat alle scholen worden bereikt. De consequentie van deze bekostigingswijze is dat de minister geen specifieke voorwaarden kan stellen over waaraan en wanneer scholen dit geld uitgeven (OCW, 2020). Ook kan hij het geld niet terugvorderen als scholen andere keuzes maken of het geld niet uitgeven binnen de looptijd van 2 jaar. Scholen zijn binnen de kaders van de wet vrij om het geld naar eigen inzicht te besteden.

Toch heeft de minister bij het informeren van scholen en het parlement de indruk gewekt dat scholen verplicht zijn het geld te besteden:

- binnen de looptijd van het NP Onderwijs;
- aan interventies op de door het Ministerie van OCW gepubliceerde menukaart.

Zo stelt de minister bijvoorbeeld in een brief aan de Tweede Kamer:

> *"De looptijd van het Nationaal Programma Onderwijs beslaat de tweede helft van schooljaar 2020-'21 en de schooljaren 2021-'22 en 2022-'23. […] Ik ben voornemens u in het voorjaar van 2022 te informeren over de voortgang van het Programma in het funderend onderwijs, op basis daarvan te besluiten of verlenging van de termijn waarin scholen de middelen kunnen besteden aan de orde moet zijn, en zo ja, of dit met één of twee schooljaren moet gebeuren." (OCW, 2021c)*

En in een andere brief:

> *"Scholen moeten interventies kiezen uit de menukaart. Er is dus conform de motie Beertema geen ruimte voor interventies die geen bewezen effect hebben op leerwinst." (OCW, 2021d)*

Op de website van het NP Onderwijs en in de media zijn soortgelijke uitingen te vinden (bijvoorbeeld OCW 2021e; nu.nl, 2021).

Met deze woorden wekte de minister in 2021 de indruk dat dit harde voorwaarden voor besteding van het geld zijn. Hiermee ging hij voorbij aan de bestedingsvrijheid van scholen zoals die in de wet is geregeld voor aanvullende bekostiging. Door zo te communiceren, heeft de minister zowel bij het parlement, als bij een deel van de scholen verwarring gezaaid.

De discussie over de motie-Beertema (TK 2020/2021, 35 570, VIII, nr. 186) is een voorbeeld van de verwarring bij de Tweede Kamer. In de motie wordt de minister gevraagd als financieringsvoorwaarde te stellen dat het geld alleen wordt uitgegeven aan bewezen-effectieve interventies. Maar de minister heeft hier door de gekozen financieringsvorm geen wettelijke mogelijkheid toe. In plaats van dit te benoemen, wekt de minister in zijn brief de indruk dat die voorwaarden wel gesteld zijn.

De informatie van de minister in Kamerbrieven, de media en op de NP onderwijs-website heeft ook bij een deel van de scholen geleid tot onduidelijkheid en onzekerheid. De meeste schoolleiders die wij in ons onderzoek spraken, waren er niet van op de hoogte dat geld niet kon worden teruggevorderd. Zij maakten zich zorgen over wat er zou gebeuren als zij het geld niet binnen 2 jaar konden uitgeven. Dit kan een averechts effect hebben, omdat scholen overhaast geld gaan uitgeven aan zaken die zij zelf minder verstandig vinden, uit angst het anders kwijt te zijn (zie ook § 5.1.2).

Een schoolleider aan het woord:

> *"We krijgen het geld niet op. Er zijn zorgen over wat er gebeurt met overgebleven geld. Er is altijd geld over, maar dat gaat om enkele duizenden euro's, niet zulke grote bedragen. De school heeft begrepen dat het geld in 2 jaar opgemaakt moet worden. Liever hadden we het over 5 jaar uitgesmeerd. Niemand weet hoe daarmee om te gaan."*

We begrijpen dat de minister de vertraging met spoed wilde aanpakken. Ook begrijpen wij de wens om alleen bewezen-effectieve instrumenten te financieren. Maar de minister wist dat hij met de keuze voor aanvullende lumpsumbekostiging er ook voor koos om binnen de wettelijke kaders vertrouwen te geven dat scholen zelf het beste weten wanneer en waaraan het geld uitgegeven moet worden.

Aanpassing van het NP Onderwijs

Na afronding van ons onderzoek heeft de minister in zijn brief over de aanpassing van het NP Onderwijs meer helderheid geboden over de voorwaarden voor de besteding van het geld: "Ik vraag van scholen dat zij de middelen uiterlijk in het schooljaar 2024/2025 uitgeven aan het inlopen van de vertragingen die door corona zijn ontstaan. We zijn verplicht om de huidige generatie leerlingen zo snel mogelijk te helpen met het inlopen van de vertragingen. De middelen kunnen echter niet worden teruggevorderd als ze niet (tijdig) wordt uitgegeven" (OCW, 2022).

5.1.4 Obstakels voor effectieve inzet van extra geld NP Onderwijs

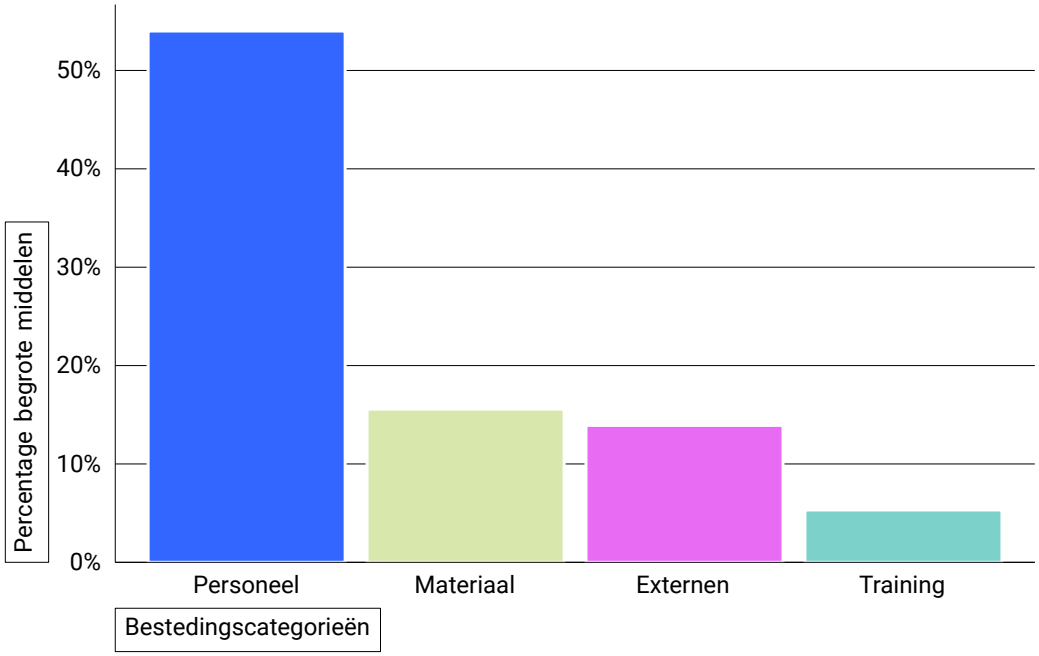
Het NP Onderwijs is de grootste eenmalige investering in onderwijs ooit. Onderdeel van ons onderzoek was een analyse van de schoolplannen en begrotingen van 66 basisscholen. Ook spraken we met schoolleiders en de PO-raad. Zij zien mogelijkheden om extra dingen te doen die zij ook voor de coronacrisis al belangrijk vonden, maar waar destijds geen geld voor was. Denk daarbij bijvoorbeeld aan vernieuwing van het schoolplein, of de aanstelling van een gymdocent.
Een schoolleider aan het woord:

> *"Door corona […] werd de waarde van onderwijs eindelijk gezien. Ineens was er geld, wat we zo graag wilden. Het is belangrijk en ook echt nodig, het geeft ruimte voor ontwikkeling."*

Basisscholen moeten kiezen hoe zij dit geld willen besteden, binnen de bestaande verdeling van het geld en de daarvoor gestelde voorwaarden. De scholen in ons onderzoek begroten het extra geld dat zij krijgen vooral voor personeel: onderwijs-assistenten aannemen om leraren te ontlasten, of nieuwe leraren aannemen zodat met kleinere klassen gewerkt kan worden. Kleinere bedragen in de begroting gaan naar de training van leraren, de aanschaf van materiaal en de inhuur van externen. Basisscholen lijken het extra geld vaker te begroten voor de inhuur van externen wanneer zij zelf het gewenste personeel niet kunnen vinden of als zij specifieke diensten willen inzetten, zoals anti-pestlessen.

Figuur 7 *Geld begroot per bestedingscategorie voor schooljaar 2021/2022 (N = 66)*

Scholen begroten het meeste geld op personeel



De keuzes die individuele basisscholen maken, zijn logisch en passen binnen de kaders die de wet scholen biedt. Maar wij zijn kritisch over de manier waarop de minister het programma heeft ingericht. De wijze van verdeling van het geld, de omvang van de investering in de context van een lerarentekort, de gecommuniceerde looptijd van het programma, en de samenstelling van de menukaart vormen obstakels voor een voldoende effectieve inzet van het extra geld. Wij lichten dit in het vervolg van deze paragraaf toe.

Generieke verdeling NP Onderwijs-geld is een risico voor effectieve besteding

De minister koos er aan het begin van het programma voor om het overgrote deel van het beschikbare geld voor het schooljaar 2021/2022, ongeveer € 1 miljard, generiek

te verdelen over basisscholen. Dit betekent dat zij hun deel van dit bedrag kregen uitgekeerd op basis van leerlingenaantal. De aanname bij deze verdeling was dat, omdat alle scholen in Nederland tegelijkertijd dicht moesten, de opgelopen leervertragingen ook redelijk gelijk verdeeld zouden zijn. Daar bovenop werd € 140 miljoen verdeeld over scholen met veel leerlingen met een risico op achterstanden, op basis van de CBS-indicator.

In ons onderzoek kregen wij meerdere signalen dat de aanname dat de vertragingen redelijk gelijk verdeeld zijn niet klopt. Daardoor bestaat het risico dat de verdeling van het geld slechts beperkt aansloot bij de werkelijk opgelopen vertragingen. Wij kregen deze signalen zowel uit de gesprekken met schoolleiders als uit de door ons ontvangen schoolscans en -plannen. De schoolleiders die wij spraken, zeggen dat lang niet op elke basisschool sprake is van ernstige vertraging door de schoolsluitingen.

Een schoolleider aan het woord:

> *"Ik denk niet dat op alle scholen hiaten zijn ontstaan. Gerichter geld naar scholen waar het het hardst nodig is, was een veel betere besteding geweest van het geld. Op scholen waar niet zoveel lerarentekort is en kinderen thuis meer begeleiding kregen, daar zijn geen achterstanden. Dat zien mijn collega's. Daar versterken en verbeteren ze onderwijs, dat is professionalisering en ook heel goed, maar als je ziet waar dit geld voor bedoeld is, dan is dat voor het wegwerken van achterstanden."*

Op sommige scholen in ons onderzoek heeft de meerderheid van de leerlingen een stabiele thuissituatie en veel ondersteuning van ouders. Op andere scholen hebben leerlingen tijdens de schoolsluiting 2 maanden lang geen Nederlands gesproken of hadden leerlingen geen laptops om online lessen te volgen. De verschillen zijn dus groot. In de 66 schoolplannen die wij hebben geanalyseerd, zagen wij terug dat scholen met een lage risicoscore voor achterstanden vaker dan andere scholen investeerden in algemene verbeteringen van het onderwijs, en minder in interventies die gericht zijn op het inhalen van specifieke vertragingen onder hun leerlingen.

Wij zien de aanwijzingen uit ons onderzoek dat de vertragingen niet gelijk verdeeld zijn, bevestigd in een rapport van het Nationaal Cohort Onderzoek (NCO, 2021). Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de minister, en gepubliceerd nadat wij ons eigen onderzoek hadden afgerond. Een van de conclusies van dit onderzoek is dat "scholen met een positieve achterstandsscore te kampen hebben met aanmerkelijk grotere vertragingen dan leerlingen op scholen met een achterstandsscore van nul" (OCW, 2022).

Aanpassing van het NP Onderwijs

Op basis van het onderzoek van het Nationaal Cohort Onderzoek heeft de minister de verdeling van het geld onder de leerlingen vanaf volgend schooljaar aangepast. Door deze aanpassing krijgen scholen met een hoger risico op achterstanden in het schooljaar 2022/2023 een groter percentage van het beschikbare geld.

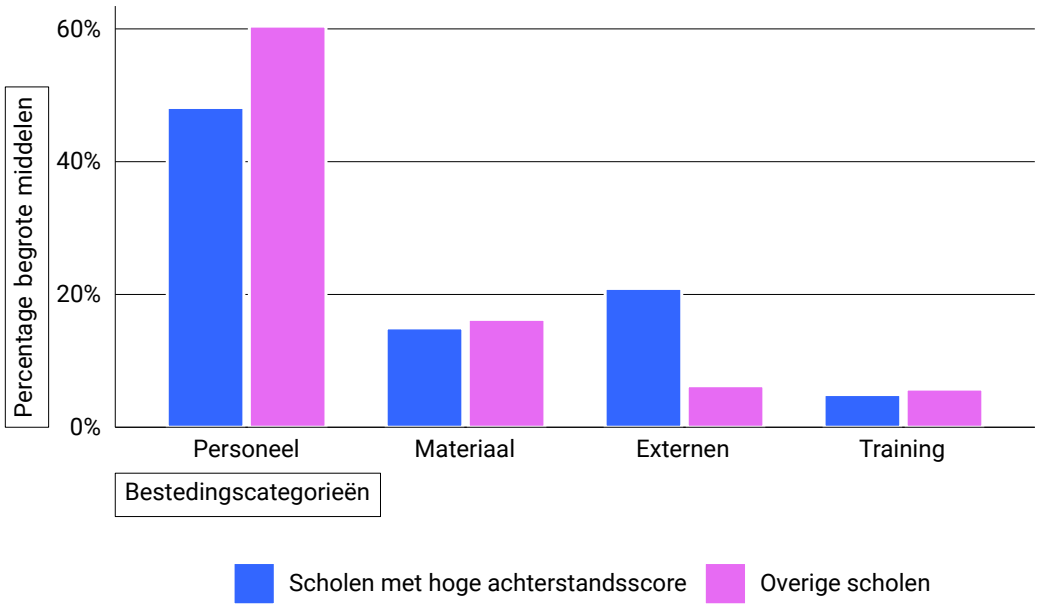
NP Onderwijs legt extra druk op het lerarentekort bij basisscholen met kwetsbaarste kinderen

De basisscholen in ons praktijkonderzoek willen hun geld voornamelijk uitgeven aan extra personeel. Daardoor ontstaat een grote vraag naar leerkrachten. Door het lerarentekort zijn deze er nauwelijks. In een door de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS, 2021) uitgevoerde peiling in het najaar van 2021 gaf 41% van de ondervraagde schoolleiders aan dat het niet gelukt was om alle door het NP Onderwijs ontstane vacatures in te vullen. In een trendrapportage van het Ministerie van OCW staat dat 22% van de vacatures in het primair onderwijs na 3 maanden nog niet ingevuld is (OCW, 2021a).

Daar komt bij dat de scholen waar grotere risico's op achterstanden bestaan, meer moeite hebben om leraren aan te trekken en te behouden dan andere scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2021). Door het lerarentekort en de extra vraag door het NP Onderwijs gaan scholen in feite met elkaar concurreren om personeel, wat nadelig is voor scholen met de grootste risico's op achterstanden. Dit is ook terug te zien in de plannen die de basisscholen uit ons onderzoek maken. De scholen met meer risico's op achterstanden verwachten moeilijker aan leraren te kunnen komen en begroten waarschijnlijk mede daarom minder geld voor nieuw 'vast' personeel. In plaats daarvan verwachten ze substantieel meer geld uit te geven aan de inhuur van externen. Dit beeld wordt bevestigd in onze gesprekken.

Figuur 8 *Bestedingscategorieën naar achterstandsrisico voor schooljaar 2021/2022 (N=66)*

Scholen met hogere achterstandsrisico's begroten minder geld voor personeel en meer voor externen



Hierbij merken we op dat de minister in augustus 2021 een arbeidsmarkttoelage voor scholen met hoge risico's op achterstanden heeft geïntroduceerd om dit probleem tegen te gaan. Het is mogelijk dat dit risico hierdoor (deels) is ondervangen. Omdat de plannen die wij bestudeerd hebben voor deze tijd zijn geschreven, hebben wij geen onderzoek kunnen doen naar deze maatregel.

Scholen hebben moeite het geld binnen 2 jaar effectief in te zetten

Veel scholen veronderstellen als gevolg van de communicatie door de minister in 2021 dat zij verplicht zijn het geld binnen 2 jaar uit te geven. Omdat het geld als aanvullende bekostiging binnen de lumpsum wordt uitgekeerd, is dit geen wettelijk afdwingbare voorwaarde. Maar zo wordt het door veel schoolleiders wel ervaren (zie § 5.1.3). De schoolleiders die wij hierover spraken hebben, overigens mede vanwege het lerarentekort, moeite om zoveel extra geld in zo'n korte periode uit te geven. Daarnaast denken zij dat het niet mogelijk is om de opgelopen vertraging in 2 jaar weg te werken. Hierdoor bestaat een risico dat scholen geld uitgeven aan zaken die zij zelf minder effectief vinden, uit angst het geld anders kwijt te zijn.

Een schoolleider aan het woord:

> *"Zomaar een halfjaar onderwijs inhalen is niet mogelijk. Als een school allemaal andere dingen gaat doen omdat er meer geld is, vraag je je af wat die school voor die tijd heeft gedaan."*

Aanpassing van het NP Onderwijs

Na afronding van ons onderzoek heeft de minister de looptijd van NP Onderwijs met 2 schooljaren verlengd. Deze verlenging gaat alleen over de besteding van het geld, er komt niet meer geld bij. De extra tijd kan scholen helpen die moeite hebben het geld überhaupt uit te geven. Maar scholen die al financiële verplichtingen zijn aangegaan, kunnen niet zomaar nog andere keuzes maken.

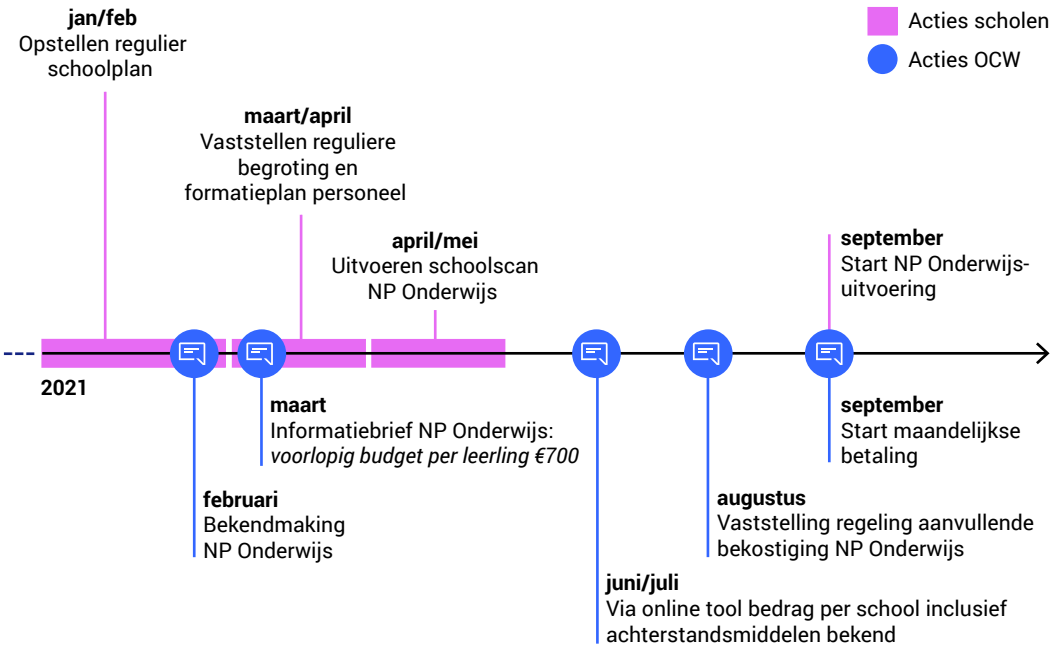
Menukaart wordt nog niet ten volle benut

Op de door de minister gepubliceerde menukaart met interventies zijn de kosten en effectiviteit (leerwinst in maanden) per interventie aangegeven. Hiermee wil de minister scholen aanzetten om het geld zo effectief mogelijk te gebruiken, namelijk door het uit te geven aan bewezen-effectieve interventies. Het is zeer de vraag of dit in de praktijk zo werkt, zo blijkt uit ons onderzoek.

Uit onze gesprekken met schoolleiders en de bestudering van de schoolplannen wordt duidelijk dat in ieder geval alle basisscholen die wij spraken de menukaart niet gebruiken als hulpmiddel om interventies te kiezen. In plaats daarvan zien de schoolleiders die wij spraken de menukaart vooral als verantwoordingsinstrument. Binnen de ruimte die de wet biedt heeft de minister namelijk als aanvullende eis gesteld dat schoolbesturen in hun jaarverslag moeten aangeven hoeveel geld hun scholen per interventie hebben ingezet. Het gevolg hiervan is dat schoolleiders op basis van de menukaart niet kwamen tot andere keuzes, maar probeerden de al gemaakte keuzes te verantwoorden als interventies van de menukaart. Dit heeft er deels mee te maken dat scholen pas zekerheid hadden over het extra geld dat zij zouden krijgen nadat zij hun reguliere school- en personeelsplan al hadden opgesteld (figuur 9). Scholen waren daardoor geneigd voort te gaan op de al ingeslagen weg en daar extra in te investeren, in plaats van nieuwe keuzes te maken.

Figuur 9 *Tijdlijn NP Onderwijs*

Budget NP Onderwijs bekend na het opstellen van het reguliere school- en personeelsplan



Maar deels komt het ook omdat de menukaart naar onze mening in zijn huidige vorm nog te veel interventies bevat. Ook zijn de interventies zo breed geformuleerd dat de minister scholen hiermee nauwelijks helpt. In de door ons bestudeerde school-documenten zien wij dat scholen praktisch elk mogelijk plan dat zij al hadden, konden interpreteren als een interventie van de menukaart.

Een schoolleider aan het woord:

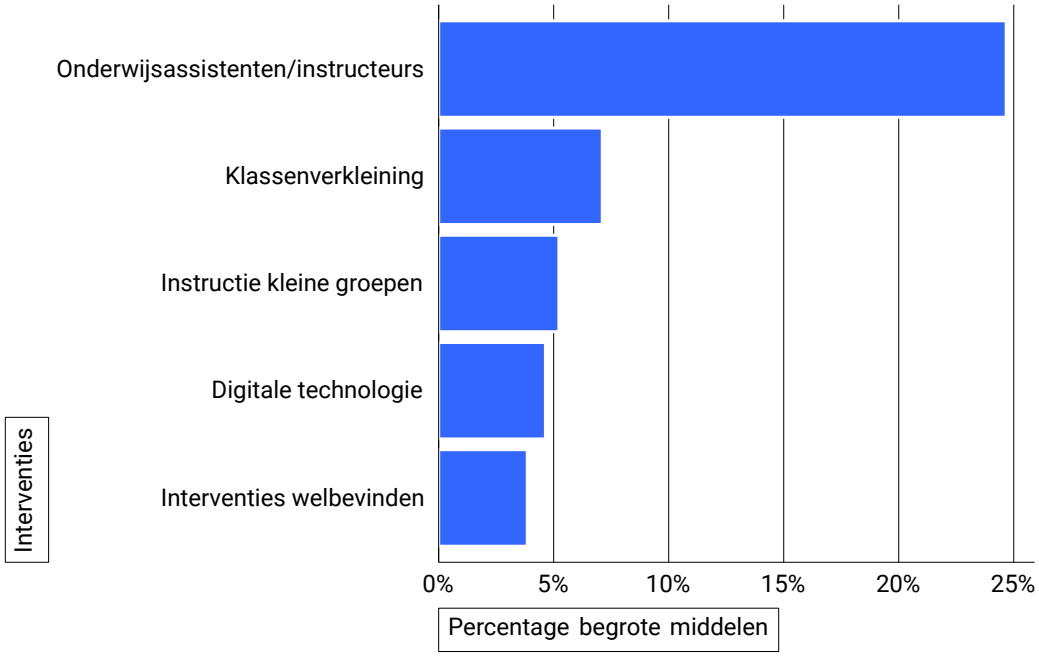
> *"De menukaart was beperkend, omdat je in interventies moet denken. We hadden al schoolplannen die niet logisch pasten. Met wat creativiteit is het gelukt de interventies aan ons jaarplan aan te passen, want die zijn volgens ons toch echt het beste."*

Voor zover wij in de door ons bestudeerde schoolplannen het begrote geld wel konden herleiden tot interventies van de menukaart (figuur 10) valt op dat scholen vooral geld wilden uitgeven aan interventies die volgens de menukaart relatief veel kosten en minder effectief zijn dan andere genoemde maatregelen. Dit geldt met name voor het aannemen van onderwijsassistenten en het verkleinen van klassen. Beide interventies vallen volgens de menukaart van de minister in de duurste kosten-categorie (meer dan € 1.380 per leerling), terwijl de leerwinst klein (1 maand voor de

inzet van een onderwijsassistent) of gemiddeld (3 maanden voor klassenverkleining) is. Hiermee willen wij niet zeggen dat dit verkeerde keuzes zijn: veel hangt af van de individuele situatie op een school.

Figuur 10 *ingezette interventies door scholen in schooljaar 2021/2022 (N=66)*

Scholen begroten het meeste geld voor de inzet van onderwijsassistenten



5.1.5 Conclusie, oordeel en aanbevelingen

Conclusie

Het kabinet en de Tweede Kamer hebben in totaal € 8,5 miljard vrijgemaakt om de door de coronacrisis opgelopen leervertragingen weg te werken. Doordat de minister vooraf geen duidelijke en concrete doelen en indicatoren voor de besteding van het geld heeft opgesteld, is er te weinig zicht op de resultaten van de inzet van dit extra geld. Daarbij komt dat de communicatie van de minister leidde tot onduidelijkheid op scholen over de tijd waarbinnen zij het geld mochten besteden, waardoor zij dit geld minder effectief inzetten. Effectieve inzet van het extra geld wordt verder belemmerd door de wijze van verdeling van dit geld, het lerarentekort en onvoldoende mogelijkheden de zogenoemde menukaart van de minister te gebruiken.

Oordeel over het gevoerde beleid

Vorig jaar vroegen wij aandacht voor de te kiezen financieringsvorm, met bijpassende informatie en verantwoording. Ook wezen we op het ontbreken van goede beleidsinformatie op basis waarvan de minister iets kan zeggen over de effectiviteit van het NP Onderwijs-geld (Algemene Rekenkamer, 2021a en 2021b). Wij beseffen dat het

geen eenvoudige taak is om op korte termijn goede indicatoren te kiezen om het succes van onderwijsbeleid te kunnen toetsen. Maar wij vinden het zorgelijk dat er miljarden aan publiek geld worden uitgegeven aan een programma waarvan nooit beoordeeld zal kunnen worden of de doelen behaald zijn. Temeer omdat wij een soortgelijke conclusie al verschillende keren hebben getrokken (Algemene Rekenkamer, 2019; 2021b)

Aanbevelingen

In dit onderzoek zien we dat het ontbrak aan een helder en concreet doel over de gewenste kwaliteit en uitkomsten van het NP Onderwijs. Om binnen het onderwijs beter op publiek geld te gaan sturen is het nodig dat de minister concrete, meetbare doelen voor het gehele onderwijs opstelt, ook buiten tijden van crisis. Dit maakt het makkelijker om met scholen af te spreken welke informatie zij leveren om beter zicht te krijgen op de doelmatige besteding van (extra) geld. Op deze manier wordt het geld effectiever ingezet en ontstaat zowel bij scholen als bij de minister inzicht in wat het geld oplevert.

We doen daarom de volgende aanbevelingen aan de minister:

- Stel in samenspraak met de onderwijssector concrete, meetbare doelen op en start een programma om samen afspraken te maken over een gestandaardiseerd informatie-arrangement met eenduidige indicatoren. Zo krijgen ouders en schoolbesturen (op lokaal niveau), en de minister en het parlement (op landelijk niveau) inzicht in de resultaten van de besteding van geld en kunnen de verantwoordelijke partijen bijsturen als de doelen niet behaald dreigen te worden. Immers, dit onderzoek is niet het eerste waarin de conclusie wordt getrokken dat niet duidelijk is wat (extra) onderwijsbudget voor gevolgen heeft.
- Kies voortaan voor de financieringsvorm die aansluit bij het gewenste niveau van sturing. Communiceer helder en consistent over de daarbij behorende voorwaarden. Als gekozen wordt voor aanvullende bekostiging, hoort daarbij vrijheid en vertrouwen. Daaruit volgt dat er geen voorwaarden vooraf gesteld worden. Het belang van duidelijke uniforme indicatoren wordt hierdoor echter wel vergroot.

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 2021* van het Ministerie van OCW is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie. Daarbij constateren we enkele verbeterpunten.

Verbeterpunten bij de totstandkoming beleidsinformatie

Een voorbeeld van niet-financiële informatie zijn prestatie-indicatoren en kengetallen over de doeltreffendheid van beleid. Een voorbeeld van een kengetal is het aandeel leerlingen dat 3 of meer maanden thuis zit zonder passend onderwijs. We zien dat kennis over de totstandkoming van niet-financiële informatie in het jaarverslag nog niet altijd goed wordt overgedragen bij wisseling van personeel. Daarnaast is de herkomst van informatie niet altijd op de voorgeschreven wijze vastgelegd. We bevelen aan om dit te verbeteren.

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft op 28 april 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie grotendeels weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van OCW

In zijn reactie schrijft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de (extra) maatregelen die zullen worden getroffen naar aanleiding van de door ons geconstateerde onvolkomenheden, het volgende:

"Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs
DUO heeft op basis van eerdere bevindingen haar plan om het autorisatiebeheer te verbeteren aangescherpt en de tijdlijn aangepast. DUO gaat bij alle directies een methode implementeren waarbij de toegang tot systemen op basis van rollen wordt vormgegeven (Role Based Acces Control - RBAC). Daarnaast komt er extra aandacht voor het op orde en actueel krijgen van de autorisatiematrices, waarin per rol de rechten ten aanzien van de applicatie of het systeem staan beschreven, en de controle daarop. DUO verwacht dit jaar de opzet klaar te hebben staan en de werking te hebben ingevuld. Dit wordt structureel geborgd door de kwaliteit en de werking van de autorisatiematrices een vast onderdeel te maken van de Plan-Do-Check-Act (PDCA) cyclus en het blijven uitvoeren van periodieke controles.
Overigens is het positief om te lezen dat de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat, door het nieuwe ICT-systeem, DUO de uitvoering van de studiefinanciering

beheerst en dat de wendbaarheid is toegenomen. Dit draagt bij aan het leveren van goede dienstverlening aan de burger.

Informatiebeveiliging kerndepartement
Als opvolging van uw eerdere bevindingen is een concern-breed programma gestart voor de verbetering van de informatiebeveiliging (IB) van het ministerie. Hiermee zijn de onderwerpen waarvoor in 2020 onvoldoende aandacht is gebleken, op een geprioriteerde manier geadresseerd. De prioritering kwam tot stand op basis van de aanbevelingen van de Audit Dienst Rijk en de Algemene Rekenkamer, aangevuld met een eigen risicoafweging. Een van de belangrijkste beoogde effecten van het programma is dat risicomanagement IB als een regulier proces gaat functioneren, met aandacht voor ieders verantwoordelijkheid. Daarnaast zullen ook de maatregelen ten aanzien van de overige IB-aspecten die als aandachtspunt zijn aangemerkt, hiermee worden geëffectueerd.

M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen
Zoals u in uw rapport aangeeft, zijn wij sinds het najaar van 2021 bezig met het verbeteren van ons M&O-beleid. Wij richten ons daarbij op het versterken van onze risicoanalyses en het beter laten aansluiten van ons controlebeleid.

IT-beheersingsmaatregelen Dienst Uitvoering Onderwijs
Ik onderschrijf het belang van een goed IT-beheer en neem de aanbeveling over van de Algemene Rekenkamer om de bevindingen op het gebied van IT bij DUO risicogericht op te pakken. DUO heeft dit ook zo opgenomen in het plan om in 2022 de noodzakelijke verbeteringen door te voeren en het IT-beheer structureel op orde te brengen en te houden."

Over onze kritische kanttekeningen bij zijn beleid ten aanzien van het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) schrijft de minister:

"Nationaal Programma Onderwijs
Ik deel de analyse om scherp te zijn op de doelstellingen van het programma en daar concrete indicatoren aan te verbinden, zodat we zicht kunnen houden op de resultaten van deze onderwijsinvesteringen. Dit kan en moet ook beter dan tot op heden is gebeurd. De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs is hierover reeds in gesprek met de Tweede Kamer. In zijn laatste brief[2] geeft hij aan uw eerdere kritische kanttekeningen ook te zien als een motivatie om het NP Onderwijs gaandeweg te verbeteren. De brief bevat naast een uitwerking van de doelstellingen van het programma ook een uitwerking van de indicatoren die er aan verbonden zullen

worden. Daarbij is het goed op te merken dat het monitoren van resultaten niet automatisch leidt tot het behalen er van. Zoals u ook in uw rapport aangeeft, spelen hier tevens externe factoren een rol, waarvan de belangrijkste het lerarentekort.
Ten aanzien van de communicatie geldt dat deze ook een verandering heeft ondergaan. Om ervoor te zorgen dat middelen tijdens de coronapandemie op korte termijn ingezet konden worden en om de administratieve lasten voor scholen zo laag mogelijk te houden, is gebruik gemaakt van een financieringsvorm waarbij middelen snel bij scholen terecht kwamen. De Algemene Rekenkamer adviseert om duidelijker te communiceren over de (on)mogelijkheden en voorwaarden voor de besteding van deze middelen. Dat is een aandachtspunt dat wij onderschrijven en ter harte nemen. Het is dan ook goed om te lezen dat u in uw rapport onderkent dat wij deze aanbeveling, in de communicatie over de verdeling van de middelen voor het tweede schooljaar, reeds hebben opgevolgd.
De stappen die in het NP Onderwijs zijn en worden gezet ten aanzien van goede beleidsinformatie en het zo effectief mogelijk inzetten van middelen, ga ik in de komende periode ook op andere beleidstrajecten toepassen."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister voor zijn constructieve reactie, waarin hij aangeeft (extra) maatregelen te treffen naar aanleiding van onze conclusies en aanbevelingen. Wij zien de stappen die ten aanzien van het NP Onderwijs inmiddels genomen zijn. Wij zijn positief over het voornemen van de minister om verbetering van de beleidsinformatie en het effectief inzetten van middelen niet alleen op het NPO, maar ook breder toe te passen. De bestuurlijke reactie van de minister is naar onze mening een doorbraak in het denken over de relatie tussen de financiële informatie enerzijds en de inhoudelijke informatie anderzijds. We bepleiten op basis van ons onderzoek al enige jaren dat het met instandhouding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden mogelijk is meer relevante informatie te organiseren zonder dat het administratieve lastendruk tot gevolg heeft. Dat is informatie die in de eerste plaats relevant is voor het onderwijsveld zelf. De reactie van de minister sluit ook aan op recente ontwikkelingen bij de koepelorganisaties om zelf ook inspanningen te leveren om te komen tot gedeelde definities waarmee resultaat kan worden besproken. Als die brug door de minister en de onderwijsorganisaties geslagen is, treedt de fase aan waarin het denken in de praktijk wordt gebracht: het voeren van een professioneel gesprek over het op doeltreffende en doelmatige wijze inzetten van onderwijsmiddelen en de koppeling aan resultaten.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2021

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 2021* van het Ministerie van OCW.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

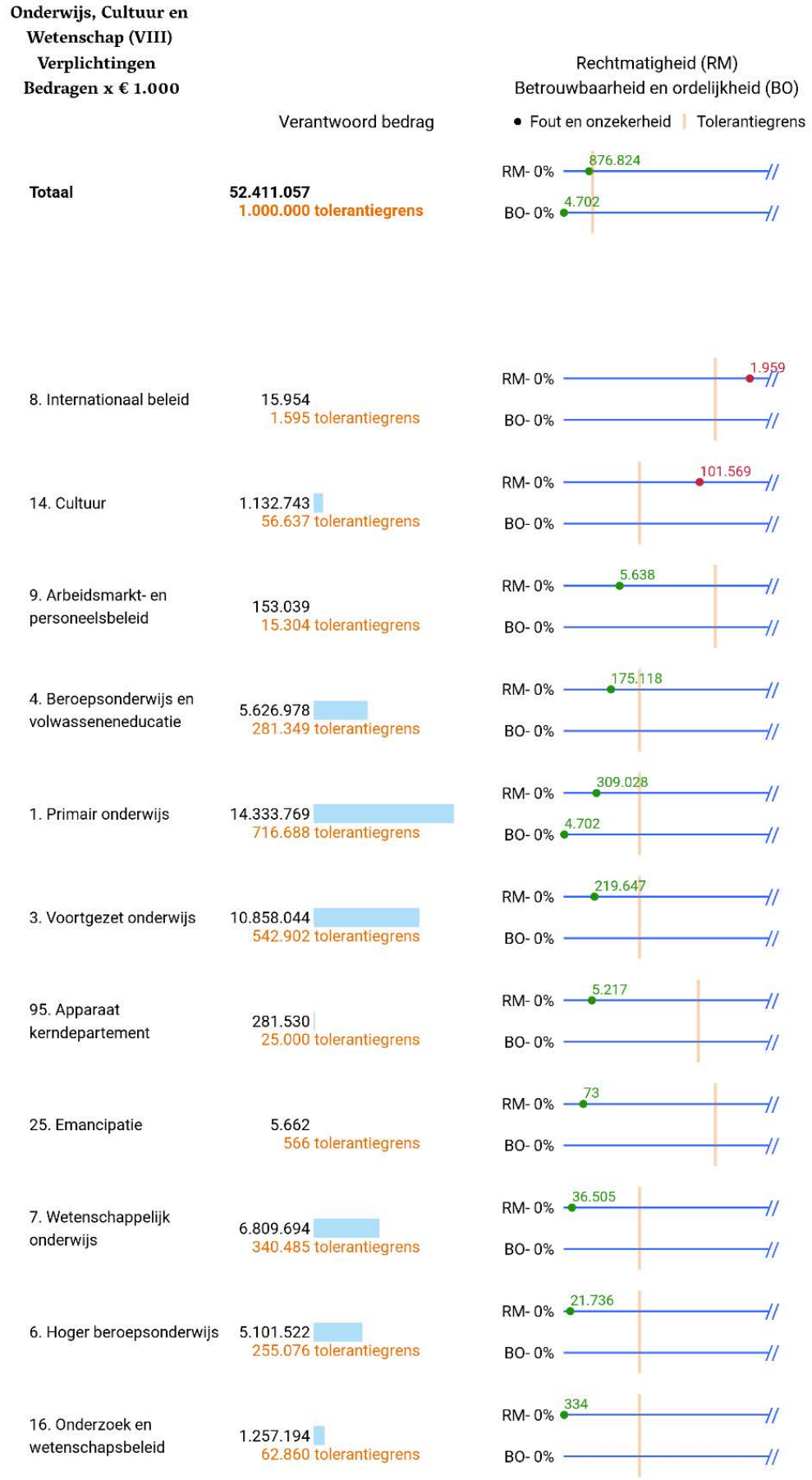
- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

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

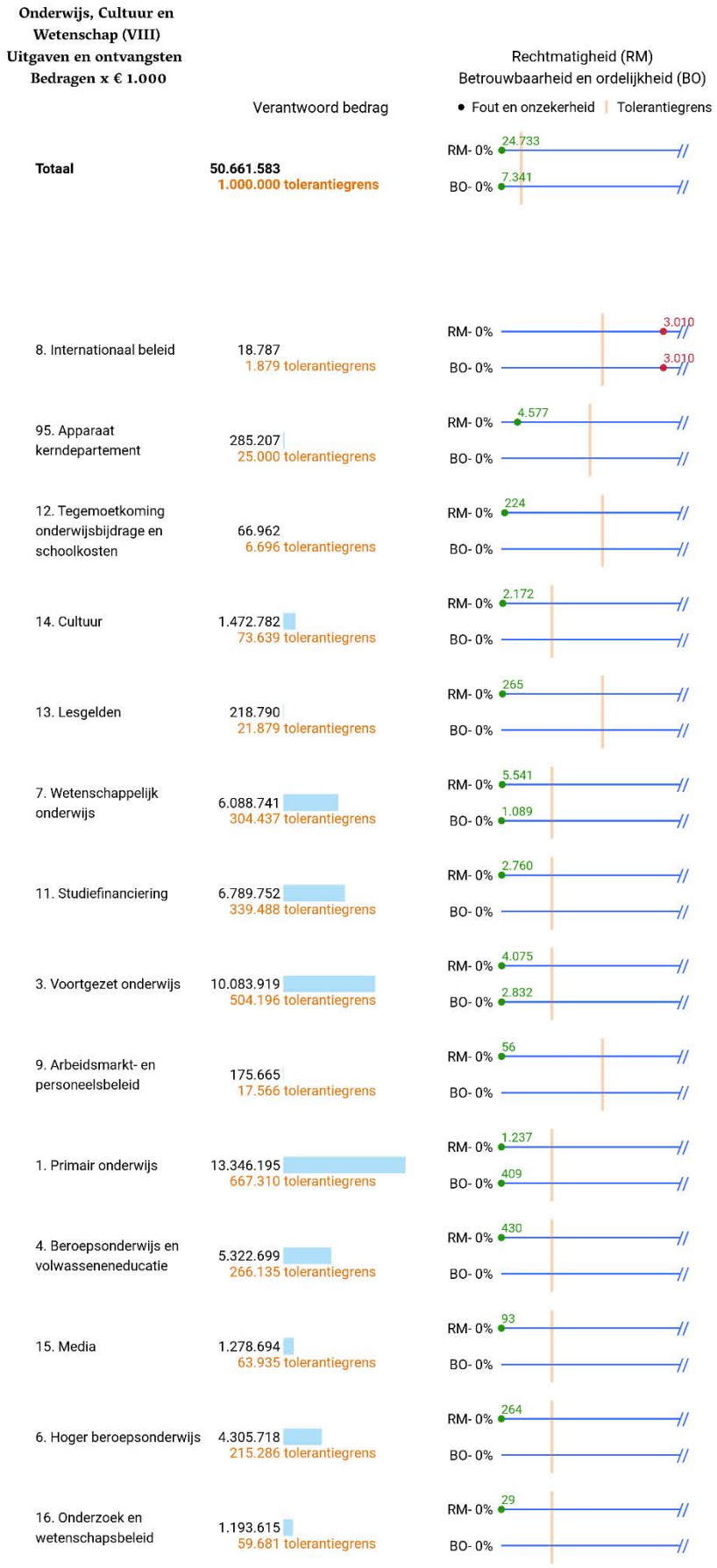
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- 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)



Uitgaven en 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 principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie https://www.issai.org). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook 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 volgens de Comptabiliteitswet 2016.

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 op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen 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/verantwoordingsonderzoek-2021.

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, 3e 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. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en 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 rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. 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 comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen 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 of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen.

Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen 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[3], 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 beheersingsmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: beleid, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

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 (art. 3.1 CW 2016);
- 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 burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Dit oordeel betreft een combinatie van het gevoerde beleid, de context van en de maatschappelijke gevolgen op het betreffende beleidsterrein. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Voor ons onderzoek naar extra geld basisscholen Nationaal Programma Onderwijs (§ 5.1) hebben wij, naast regulier documentonderzoek, gebruik gemaakt van 3 methoden:

- analyse van schooldocumenten over de uitvoering van het NP Onderwijs;
- gesprekken met schoolleiders;
- kwalitatieve review van de door het Ministerie van OCW uitgezette enquête onder schoolleiders

Analyse van schoolplannen over de uitvoering van het NP Onderwijs

Voor deze beleidscasus hebben wij onderzoek gedaan op basis van een steekproef van 100 basisscholen. Het doel was om van deze scholen de schoolplannen te analyseren en om schoolleiders voor nader onderzoek te selecteren.

Omschrijving data

De steekproef is getrokken op basis van 3 open databestanden:

- adres- en locatie-gegevens scholen basisonderwijs, DUO;
- scores onderwijsachterstanden en grootte scholen , OCW;
- stedelijkheid van gemeenten, CBS

De achterstandsscores zijn afkomstig van de CBS-indicator achterstanden. Hoe meer leerlingen met een risico op onderwijsachterstand, hoe hoger de score van een school. Stedelijkheid is gebaseerd op de omgevingsadressendichtheid van de gemeente.

Voor deze steekproef hebben wij alle basisscholen ingedeeld in 8 categorieën.
De categorieën zijn gedefinieerd op basis van de volgende kenmerken:

- Behoort de school tot de 20% scholen met de hoogste risico's op achterstanden: ja/nee?
- Behoort de school tot de 50% grootste scholen: ja/nee?
- Ligt de school in een zeer sterk stedelijke gemeente: ja/nee?

De verdeling van alle basisscholen over de 8 categorieën is als volgt:

Cat.	Groot-stedelijk	Hoog achterstands-risico	Grote omvang school	Totaal aantal	Aantal in steekproef	Respons
1	x	x	x	349	15	11
2	x	x		168	10	3
3	x		x	482	10	7
4	x			117	5	2
5		x	x	358	10	5
6		x		367	10	9
7			x	1932	20	16
8				2434	20	13

Wij hebben willekeurig een vooraf vastgesteld aantal scholen uit elke categorie geselecteerd om te zorgen voor voldoende diversiteit van scholen in de steekproef. Deze steekproef is niet representatief voor alle basisscholen in Nederland, zowel door het kleine aantal als de overrepresentatie van scholen met grote achterstandsrisico's. Conclusies over de steekproef kunnen dus niet gegeneraliseerd worden naar de gehele populatie, maar kunnen wel gebruikt worden als indicatie voor algemene trends.

De scholen in de steekproef hebben we benaderd met de vraag ons documenten te sturen over de gemaakte plannen voor het geld voor het NP Onderwijs en de daarbij behorende begroting. Dit leverde 66 reacties op met schoolplannen en een begroting die wij konden coderen. Dit betekent een respons van 66%. Deze scholen wijken op de 3 kenmerken grootte, stedelijkheid en achterstandsscore niet substantieel af van de 100 scholen in de steekproef. Dat betekent dat er geen selectie-effect is.

Gesprekken met schoolleiders

Ter verrijking en duiding van deze informatie hebben wij gesprekken gevoerd met schoolleiders op 9 basisscholen uit deze steekproef en een groepsgesprek met schoolleiders buiten deze steekproef. In onze uitvraag naar de plannen voor het NP Onderwijs vroegen wij of schoolleiders ook bereid zouden zijn tot een gesprek over de overwegingen voor de plannen en begroting van de gelden van het NP Onderwijs. Daar hebben 15 van de 66 schoolleiders bevestigend op gereageerd. Van deze 15 schoolleiders hebben wij in totaal 10 directeuren gevraagd een gesprek te voeren, verspreid over de profielen die wij hebben aangemaakt. Uiteindelijk hebben wij 9 directeuren gesproken, steeds met 2 teamleden, aan de hand van de vragenlijst in de bijlage. Door de coronamaatregelen is slechts 1 school fysiek bezocht, de overige interviews hebben via de videobeltool Webex plaatsgevonden.

De directeuren die wij spraken vormen geen representatieve groep voor de gehele populatie schoolleiders van basisscholen in Nederland. Het is mogelijk dat juist de directeuren die een uitgebreid plan maakten, die een duidelijke mening over het NP Onderwijs hebben, of op basis van een andere gemeenschappelijke factor bereid waren tot het voeren van een gesprek.

Kwalitatieve review van de door het Ministerie van OCW uitgezette enquête onder schoolleiders

Tot slot hebben wij een kwalitatieve review gedaan over de door het Ministerie van OCW uitgezette enquête onder schoolleiders. 55 van de scholen uit onze steekproef hebben deze enquête ingevuld. Voor de review van de monitor-enquête hebben wij de antwoorden van 20 scholen op de enquête vergeleken met onze analyse van de plannen van deze scholen. Hiervoor hebben wij gekeken in hoeverre de op de enquête gegeven antwoorden herleidbaar zijn tot de plannen en begrotingen die wij van deze scholen hebben ontvangen, en (bij scholen die wij ook gesproken hebben) hoe de antwoorden zich verhouden tot onze gespreksverslagen. Wij hebben hierbij gekeken naar de volgende zaken:

- Welk deel van het geld zeggen scholen dit jaar te willen besteden?
- Welke interventies willen scholen inzetten?
- Welk deel van het geld dat zij van OCW ontvangen willen zij per interventie inzetten?

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek 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

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018* Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Algemene Rekenkamer (2021a). *Aandachtspunten bij het Nationaal Programma Onderwijs.* Bijlage bij Kamerstuk 35 570, nr. 221. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.*

AVS (2021). *Peiling start schooljaar 2021-2022.*

Inspectie van het onderwijs (2021). *Oplopend lerarentekort bedreiging voor gelijke kansen in het onderwijs.*

Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs [NCO] (2021). *Vertraging in de leergroei in het basisonderwijs na anderhalf jaar COVID-19-crisis. Versie 1.1.*

Nu.nl (2021). *Scholen willen meer tijd om coronageld te besteden, ministerie niet happig.*

OCW (2020). *Kader doelfinanciering: Lumpsum en bijzondere financiering in perspectief.*

OCW, (2021a). *Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2021.*

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

OCW (2021c). *Verdeling achterstandsmiddelen en aanpak moties Van Meenen, Peters/ Bisschop en Segers/Van Meenen in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VIII, nr. 255. Den Haag: Sdu.

OCW (2021d). *Nadere uitwerking Nationaal Programma Onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VIII, nr. 220. Den Haag: Sdu

OCW (2021e). ‘Veelgestelde vragen over de besteding van middelen uit het NP Onderwijs in po en vo’. www.nponderwijs.nl, geraadpleegd op 10 december 2021.

OCW (2022). *Bijsturing NP Onderwijs: verdeling middelen en verlenging van de Bestedingstermijn*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 VIII, nr. 155.

Bijlage 4 Eindnoten

1 Het persbericht van 25 mei 2021 waarin de Belgische Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken meldde dat de dienst slachtoffer was van een cyberaanval is te vinden op www.ibz.be. Het bericht werd door diverse media uitgelicht waarbij experts een link met China legden. Zie hiervoor bijvoorbeeld www.nos.nl.

2 Brief van de minister voor primair en voortgezet onderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 VIII, nr. 164.

3 Hiertoe behoren ook de IT-beheeraspecten zoals die onderdeel zijn van het toetsingskader Algoritmes (*Aandacht voor algoritmes*, januari 2021).

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 9 mei 2022.
Dit document is op 18 mei 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2022