

Vergaderjaar 2021–2022

36 100 VIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap 2021**

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 14 juni 2022

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Primair en Voortgezet Onderwijs over de brief van de Algemene Rekenkamer van 18 mei 2022 inzake aanbidding rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Kamerstuk 36 100 VIII, nr. 2).

De Ministers hebben deze vragen beantwoord bij brief van 9 juni 2022. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

De griffier van de commissie,
De Kler

1

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de Minister de doelen van het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) onvoldoende duidelijk heeft gemaakt. In hoeverre zijn deze doelen aangescherpt door u?

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs deelt de analyse van de Algemene Rekenkamer over het onderzoek naar het NP Onderwijs voor reguliere basisscholen om scherp te zijn op de doelstellingen van het programma en daar concrete indicatoren aan te verbinden. Op deze manier kan zicht gehouden worden op de resultaten van deze onderwijsinvesteringen.

In de Kamerbrief van 14 april jl. (Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 164) over het NP Onderwijs heeft de Minister daarom duidelijk geformuleerd wat de doelstellingen van het programma zijn. Het hoofddoel van het programma is en blijft het herstel van de coronagerelateerde vertragingen en de kansengelijkheid. In genoemde Kamerbrief zijn de hoofddoelen verder uitgewerkt en verduidelijkt door daar concrete indicatoren voor de monitoring aan te verbinden. De komende periode zal ook in andere beleidstrajecten worden gewerkt met duidelijke doelstellingen en daaraan verbonden concrete indicatoren waarmee de effectieve inzet van middelen goed kan worden gevolgd. De Algemene Rekenkamer heeft haar waardering over deze verandering uitgesproken bij de aanbidding van het verantwoordingsonderzoek aan uw Kamer. «Je zou bijna kunnen zeggen [dat de Minister zorgt] voor een doorbraak», aldus de president van de Rekenkamer (Handelingen II 2021/22, nr. 81, Aanbidding van de verantwoordingsstukken voor het jaar 2021).

2

De Algemene Rekenkamer concludeert dat van 691 miljoen euro van subsidieregelingen van het NP Onderwijs onzeker is of de scholen dit volgens de regels hebben uitgegeven. Kunt u dit verklaren?

«Onzeker» in dit verband betekent dat de Algemene Rekenkamer niet kon vaststellen of het geld volgens de regels is besteed. Het betekent dus niet dát het geld niet volgens de regels is uitgegeven. Een (groot) deel van de middelen van het NP Onderwijs is richting de scholen gegaan via de lumpsum. Scholen zijn vrij om deze middelen naar eigen inzicht te besteden, waardoor het zicht op de precieze middelen minder scherp wordt. Een andere verklaring voor de onzekerheid, gezien de overige conclusies die de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het NP Onderwijs trekt, kan ook zijn gelegen in het feit dat er onvoldoende mogelijkheden voor de Algemene Rekenkamer waren om dit te controleren. En ook dat kan weer verschillende oorzaken hebben.

3

Het aantal fte's bij het Ministerie van OCW is toegenomen van 4.765 (2020) naar 4.973 (2021). Wat is volgens u de reden voor de ruim 200 extra fte's? Op welke thema's zijn deze mensen met name ingezet?

De groei wordt deels veroorzaakt door de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Het gaat niet alleen om uitbreidingen door de acties binnen het ministerie, maar ook door taakuitbreidingen van stelselpartijen als het Nationaal Archief, het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Daarnaast wordt de toename van het aantal fte bij DUO veroorzaakt door het verminderen van de externe inhuur: automatiseringspersoneel en uitzendkrachten in de uitvoering worden in dienst genomen in plaats van extern ingehuurd. Tenslotte zijn er ook extra fte's aangetrokken vanwege

coronamaatregelen zoals het NP Onderwijs. Naar verwachting groeit het Ministerie van OCW de komende periode verder door de extra taken uit het Coalitieakkoord en het Groeifonds.

4

De rekenkamer beschrijft dat € 22,8 miljoen uit de begroting van het Nationaal Archief nog niet besteed is. Kunt u verder toelichten waarom deze bevoorschotting niet op tijd besteed is en waarom dit niet van tevoren kon worden voorzien?

Deze liquide middelen betreffen het bestemmingsfonds voor huisvesting van de RHC's en projectgelden. De middelen voor RHC's worden op verzoek van het Ministerie van OCW aangehouden. Een aantal projecten is vanwege de coronacrisis vertraagd of later van start gegaan. De betreffende middelen worden in 2022 verder besteed.

Het Nationaal Archief had eind 2022 voor ca. € 17,4 miljoen aan middelen op de balans staan.

5

Waarom is de overmatige bevoorschotting van het Nationaal Archief niet op tijd teruggeboekt?

Deze liquide middelen betreffen het bestemmingsfonds voor huisvesting van de RHC's (€ 17,4 miljoen) dat volledig in liquide middelen wordt aangehouden. Deze middelen zijn niet vrij te besteden door het Nationaal Archief en zijn als vordering op het Ministerie van OCW op de balans verantwoord. De middelen worden in 2022 verder besteed.

6

Hoe wordt de aanbeveling van de ARK betreffende het toezien op vooruitgang bij autorisatiebeheer van DUO uitgevoerd?

In de managementafspraken 2022 die tussen de OCW en DUO is afgesloten zijn de verbeterpunten rondom autorisatiebeheer expliciet opgenomen. In de reguliere PDCA-procedure wordt toegezien op de uitvoering ervan. DUO werkt volgens een meerjarige verbeterplan en heeft een projectorganisatie ingericht om de bevinding autorisatiebeheer op te lossen. De vooruitgang en bijsturing op het autorisatiebeheer wordt in meerdere gremia besproken. Binnen DUO wordt de voortgang elke maand besproken met het bestuur van DUO. Er is ook elke maand afstemming over de voortgang tussen DUO en de directie FEZ van het departement. DUO rapporteert over al haar werkzaamheden elke 4 maanden aan de SG van OCW, in haar rol als eigenaar van de DUO. Autorisatiebeheer maakt onderdeel uit van deze rapportage. Tot slot wordt de stand van zaken van de onvolkomenheden van OCW in elk Audit Committee van OCW besproken.

7

Wat doet u om de effectiviteit van de NP Onderwijs-middelen beter inzichtelijk te maken?

Om de effectiviteit van de middelen inzichtelijk te maken, zijn in de Kamerbrief van 14 april jl. de doelen en indicatoren van het NP Onderwijs beschreven, en is uitgelegd hoe gemeten wordt of deze doelen gehaald worden. Hiermee worden de resultaten van de NP Onderwijsmiddelen op sectorniveau in beeld gebracht. Zoals gezegd heeft de Rekenkamer daar haar waardering over uitgesproken. De doelen van het NP Onderwijs zijn bovendien verbonden aan de doelen uit het coalitieakkoord. Zo wordt

gezorgd voor een consistent meerjarig beleid, dat niet stopt na de formele looptijd van het NP Onderwijs.

In de voortgangsrapportage NP Onderwijs, die twee keer per jaar verschijnt, wordt aan de hand van deze indicatoren verslag gedaan over de voortgang en het effect van het programma. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van kwantitatief en kwalitatief onderzoek en de verantwoording die schoolbesturen afleggen over de inzet van de NP Onderwijsmiddelen. Ook wordt de komende periode met behulp van een effectmeting meer bewijs verzameld over de effecten van een aantal kansrijke interventies uit het NP Onderwijs en de omstandigheden waaronder deze interventies het meeste effect hebben. De effectmeting start in het schooljaar 2022–2023 met een tweejarige pilot, waarmee het effect van High Dosage Tutoring wordt onderzocht. Het onderzoek naar de overige kansrijke interventies start in het schooljaar 2023–2024.

8

Had de keuze voor onderwijssubsidie in plaats van aanvullende bekostiging ervoor gezorgd dat sturing beter had kunnen plaatsvinden?

Ja, bij een subsidie is er extra controle en sturing mogelijk op de besteding van de middelen. Voor dit instrument is gekozen in het kader van het masterplan basisvaardigheden. Het gebruiken van het instrument subsidie zou bij het NP Onderwijs tot een aanzienlijk hogere administratieve last voor scholen hebben geleid dan aanvullende bekostiging, terwijl er al veel van scholen werd gevraagd door de coronapandemie. Zij zouden dan immers een aanvraag moeten indienen voor de subsidie en de besteding van de middelen steviger moeten verantwoorden. Mede ook op het verzoek van de Tweede Kamer (motie van de leden Peters en Paul Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 233) is gekozen voor een laagdrempelig vorm van verantwoording. Bovendien konden de middelen hierdoor zo snel mogelijk aan scholen verstrekt worden zodat zij ermee aan de slag konden. Daarom is destijds gekozen voor aanvullende bekostiging.

Om te zorgen dat er toch mogelijkheden zijn om bij te sturen is gekozen voor een systematiek waarbij via een (verplichte) monitor beleidsinformatie beschikbaar komt, waarover de Minister periodiek de Tweede Kamer middels voortgangsrapportages informeert. Op basis van deze beleidsinformatie bent u eerder geïnformeerd over een aantal bijsturingen, zoals een andere verdeling van de middelen en de verlenging van de looptijd van het programma.

9

Klopt het dat scholen volgens de wet zelf mogen beslissen hoe en wanneer ze geld van aanvullende bekostiging uitgeven? Zo ja, geldt dit ook voor de middelen uit het NP Onderwijs? Zo nee, waar is deze bewering van de Algemene Rekenkamer dan op gebaseerd?

Scholen in het funderend onderwijs ontvangen het grootste gedeelte van de middelen in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs als aanvullende bekostiging. Deze middelen worden verstrekt met een bepaald doel, in dit geval om de leerprestaties (zowel cognitief als sociaal-emotioneel) en doorstroom van leerlingen weer op het niveau te brengen van voor het begin van de coronapandemie en de door de coronapandemie toegenomen kansenongelijkheid te verminderen. Middelen die verstrekt worden als aanvullende bekostiging kunnen echter ook voor andere doeleinden worden ingezet waarvoor scholen bekostiging ontvangen. Daarnaast zijn deze middelen geen onderwerp van een specifieke accountantscontrole. De inspectie controleert wel of scholen de middelen niet inzetten voor andere doeleinden dan waarvoor bekostiging wordt ontvangen.

In lijn met voorgaande is dan ook aangegeven dat de middelen niet teruggevorderd worden als ze voor andere doeleinden worden ingezet. De Algemene Rekenkamer heeft hier ook haar waardering over uitgesproken.

10

Bij hoeveel scholen heeft de onduidelijkheid rond het uitgeven van het NP Onderwijs geld binnen 2 jaar geleid tot onduidelijkheid en een minder effectieve besteding van het geld? Is daar een absoluut aantal van te geven alsmede een percentage van het aantal scholen?

Hier is geen absoluut aantal of percentage van het aantal scholen voor te noemen. De eerdere vraag aan scholen om de middelen binnen twee jaar uit te geven zorgt er aan de ene kant voor dat scholen snel interventies treffen om de schoolprestaties in het funderend onderwijs te verbeteren van diegene die last hebben gehad van de coronapandemie. Aan de andere kant moeten scholen wel voldoende tijd hebben om te kunnen komen tot effectieve maatregelen. Daarom heb ik ook geluisterd naar de roep van scholen en vraag ik scholen de middelen uiterlijk in het schooljaar 2024–2025 uit te geven, zodat zij voldoende tijd hebben om effectieve maatregelen te treffen. Mocht het scholen niet lukken om in deze periode de middelen uit te geven dan kunnen en zullen deze middelen niet worden teruggevorderd.

11

Wat heeft u destijds gedaan met de brief die de Algemene Rekenkamer in maart 2021 al stuurde met daarin aandachtspunten bij het NP Onderwijs?

Onze voorgangers hebben bij de uitwerking van het Nationaal Programma de aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer meegenomen en daarbij een afweging gemaakt tussen de bestedingsvrijheid van scholen en instellingen en de verantwoordingslast bij de keuze voor subsidie. Zoals eerder aangegeven in onze reactie op het verantwoordingsonderzoek over 2021 van de Algemene Rekenkamer hebben we verschillende bijsturingen gedaan in het Nationaal Programma om nog meer tegemoet te komen aan hun aandachtspunten. Zo hebben we de communicatie aangescherpt en hebben we de doelen en indicatoren van het programma verder uitgewerkt. Ook is de looptijd van het programma verlengd.

12

Hoe definieert u vertraging en wanneer is dit voldoende weggewerkt?

Onder vertraging wordt in de eerste plaats de verminderde leergroei verstaan door de coronapandemie. De analyse van toetsresultaten uit leerlingvolgsystemen laat duidelijk zien dat leerlingen op sommige domeinen veel minder hebben geleerd dan normaal gesproken het geval is. De middelen van het NP Onderwijs stellen scholen in staat om leerlingen te ondersteunen om deze coronagerelateerde vertragingen in de leergroei weer in te lopen en hen zo snel mogelijk weer op niveau te brengen. Omdat sommige groepen leerlingen een grotere vertraging hebben opgelopen door corona krijgen scholen met meer kwetsbare leerlingen ook meer middelen. De vertragingen zijn voldoende weggewerkt als we aan de leerprestaties zien dat leerlingen de benodigde inhaalslag hebben gemaakt en er geen groepen leerlingen zijn die achterblijven. Hoe leerlingen ervoor staan en of zij hun vertraging inlopen monitoren we uitgebreid met kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de leerprestaties van leerlingen op de basisvaardigheden, maar wordt ook gekeken naar hun welbevinden en de ontwikkeling van executieve vaardigheden. De ontwikkeling van leerlingen op deze terreinen zijn een belangrijke voorwaarde voor herstel

en het is daarom van belang dat scholen en gemeenten ook op dit vlak maatregelen nemen. Daarbij geldt wel dat van scholen niet kan worden verwacht dat zij alle problematiek bij leerlingen kunnen oplossen.

13

Wat verstaat u onder onderwijskwaliteit en wanneer is het verbeteren van deze onderwijskwaliteit gelukt?

Met het NP Onderwijs zijn er veel extra middelen naar het onderwijs gegaan. Primair zijn deze middelen bedoeld om de coronagerelateerde vertragingen bij leerlingen in te lopen en is het programma geslaagd als we zien dat het leerlingen gelukt is om de inhaalslag te maken. In het kader van het NP Onderwijs wordt er daarnaast naar gestreefd de onderwijskwaliteit zoveel mogelijk ook structureel te laten profiteren van deze tijdelijke middelen. Het zou een gemiste kans zijn om dat niet te doen. Zo worden scholen met het programma in staat gesteld om het team te professionaliseren dragen de schoolscan en het schoolprogramma bij aan het stimuleren van een cyclische werkwijze en wordt met de menukaart het gebruik van evidence based interventies gestimuleerd. De onderwijskwaliteit profiteert daar ook op lange termijn van. In hoeverre dat het geval is, wordt gevolgd met de monitoring en evaluatie. Het duurzaam leer-effect wordt nog eens geborgd door de verbinding te leggen met de structurele middelen van het masterplan. Met de structurele middelen uit het coalitieakkoord zal echter pas echt een slag geslagen kunnen worden om de onderwijskwaliteit duurzaam te verbeteren.

14

Aan welke maatstaven meet u of het NP Onderwijs als programma succesvol is geweest of niet? Op welke manier houden ze dat bij? En hoeveel jaren wordt dit gemeten?

In een bijlage bij de Kamerbrief van 14 april jl. zijn de doelen en indicatoren van het NP Onderwijs nader uitgewerkt en beschreven, en is uitgelegd hoe gemeten wordt of deze doelen gehaald worden. De Rekenkamer heeft daar haar waardering over uitgesproken.

De indicatoren worden tijdens de looptijd van het programma, dus tot en met schooljaar 2024–2025, via verschillende bronnen gemonitord en uw Kamer wordt daar via de voortgangsrapportages periodiek over geïnformeerd. Naast de data over eindexamens, eindtoetsen en de schoolloopbanen van leerlingen wordt hiervoor ook data uit leerlingvolgsystemen geanalyseerd door het Nationaal Cohortonderzoek en Cito. Ook worden onder andere schoolleiders en leraren gevraagd naar hun ervaringen. Zij hebben een breder zicht op de leerprestaties en ontwikkeling van hun leerlingen, ook op het punt van welbevinden en de executieve vaardigheden. In de voortgangsrapportage die dit najaar uitgaat zullen we balans na één jaar NP Onderwijs opmaken aan de hand van kwalitatieve en kwantitatieve bronnen. Dit geeft op stelselniveau een goed beeld (van de resultaten) van het programma. Het programma is geslaagd als we zien dat leerlingen dankzij de maatregelen van scholen en gemeenten een inhaalslag weten te maken en we zien dat scholen en gemeenten deze middelen inzetten zoals bedoeld. Daarbij is het goed om op te merken dat het monitoren van resultaten niet automatisch leidt tot het behalen er van. Zoals de Algemene Rekenkamer ook aangeeft, spelen ook externe factoren, zoals het lerarentekort en opleving van de coronapandemie, een rol.

15

Waarom is er niet gekozen voor een gestandaardiseerd arrangement?

Het arrangement is destijds bewust ruim gelaten omdat niet elke onderwijsinstelling gelijk is. Bij een vooraf opgelegde doelstelling zou geen recht worden gedaan aan deze verschillen.

16

Waarom heeft de (voormalige) regering ervoor gekozen het te doen voorkomen dat het geld van het NP Onderwijs binnen 2 jaar moest worden uitgegeven, terwijl de regering dit niet kan afdwingen of het geld kan terugvorderen na 2 jaar? Wist de regering dat dit niet kon? Zo ja, waarom is het dan wel zo gecommuniceerd?

Onze voorgangers heeft bij de opzet van het programma een afweging moeten maken tussen aan de ene kant: een financieringsvorm waarbij er extra controle is op de besteding van het geld en aan de andere kant een financieringsvorm (de reguliere betalingswijze) waarbij het geld snel bij scholen komt en de administratieve last voor scholen zo laag mogelijk is. Daarbij is de afweging gemaakt om de extra administratieve last zoveel mogelijk te beperken, zoals ook door uw kamer gevraagd, en om scholen zo veel mogelijk de goede kant op te sturen door middel van communicatie (management by speech).

In de communicatie is eerder aangegeven dat de middelen als aanvullende bekostiging worden verstrekt. Dat middelen die verstrekt worden als aanvullende bekostiging niet konden worden teruggevorderd als ze niet binnen de twee jaar werden uitgegeven was in algemene zin bekend. Onze voorgangers hebben met uw Kamer eerder ook het kader doelfinanciering gedeeld waarin dit staat uitgewerkt. Voor de onderwijsraden was het ook bekend dat de middelen niet zouden worden teruggevorderd (zie www.poraad.nl/goed-bestuur/bestuurlijke-dialog/verantwoording-nationaal-programma-onderwijs-zo-pak-je-dat-aan).

Daarbij vind ik het vervelend te horen dat de communicatie voor een aantal scholen verwarrend is geweest. Wij hebben de communicatie dan ook aangescherpt. De Algemene Rekenkamer heeft hier ook haar waardering over uitgesproken.

17

Welke (harde) voorwaarden zijn er wel bij de besteding van het NP Onderwijs geld?

Voor middelen die verstrekt worden als aanvullende bekostiging geldt dat zij moeten worden uitgegeven aan de activiteiten waarvoor bekostiging wordt verstrekt. De algemeen geldende regels voor besteding van bekostiging gelden dus ook voor aanvullende bekostiging. Dit is vastgelegd in de WPO en WVO.

Daarnaast is in de regeling opgenomen dat schoolbesturen zich specifiek over deze middelen moeten verantwoorden in het jaarverslag.

18

Hoeveel scholen hebben het NP Onderwijs geld overhaast uitgegeven omdat zij bang waren het geld kwijt te raken na 2 jaar? Is daar een absoluut aantal van te geven alsmede een percentage van het aantal scholen?

Zie het antwoord bij vraag 10.

19

Waarom is ervoor gekozen om het NP Onderwijs geld via de lumpsumbekostiging aan scholen te geven?

Aanvullende bekostiging via de lumpsum beperkt de administratieve lasten ten opzichte van bijvoorbeeld een subsidie waarvoor scholen een aanvraag moeten indienen. Scholen hadden al veel uitdagingen door corona, waardoor de keuze is gemaakt om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Hierdoor konden de middelen bovendien zo snel mogelijk aan scholen verstrekt worden zodat zij ermee aan de slag konden.

20

Hoeveel scholen met grotere risico's op achterstanden zijn leraren kwijtgeraakt door het NP Onderwijs, omdat leraren naar andere scholen of bureaus vertrokken zijn? Zijn hier cijfers of percentages over? Is hier in het algemeen iets over te zeggen?

Het is niet bekend hoeveel scholen met relatief veel leerlingen en studenten met een risico op een onderwijsachterstand onderwijspersoneel zijn kwijtgeraakt door het NP Onderwijs. Een recente rapportage van CentERdata naar aanleiding van de landelijke uitvraag van lerarentekorten laat wel zien dat lerarentekorten groter zijn op deze scholen. In het algemeen geldt bovendien dat door de middelen voor het Nationaal Programma Onderwijs meer vraag is ontstaan naar onderwijspersoneel. Om te voorkomen dat dit leidt tot een toename van de tekorten op scholen met relatief veel kwetsbare leerlingen is de arbeidsmarkttoelage geïntroduceerd. Zo moeten we komen tot een eerlijkere verdeling van het onderwijspersoneel, want juist ook op deze scholen is goed onderwijspersoneel hard nodig.

21

Hoeveel scholen hebben het NP Onderwijs geld al uitgegeven?

In de tweede voortgangsrapportage is uw Kamer geïnformeerd over de besteding van de middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs. Schoolleiders verwachten een ruime meerderheid van het geld voor dit jaar ook dit schooljaar te besteden. In het po zegt 70 procent van de schoolleiders meer dan 75 procent van de middelen te besteden. In het vo denkt 65 procent dat dit lukt en in het (v)so 58 procent.