

Vergaderjaar 2023–2024

36 560 VIII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap 2023**

Nr. 6

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 4 juni 2024

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 15 mei 2024 over het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Kamerstuk 36 560 VIII, nr. 2).

De Ministers en Staatssecretaris hebben deze vragen beantwoord bij brief van 4 juni 2024. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

1

Heeft u inzicht in hoeveel nieuwkomers er in 2024 verstoken zijn van onderwijs?

Hier zijn geen exacte aantallen van bekend: er is geen actueel landelijk beeld van de wachtlijsten. In april 2023 wachtten naar schatting ruim 2.000 leerlingen op een plekje in het nieuwkomersonderwijs. Dit is gebaseerd op vragenlijsten van LOWAN-po en LOWAN-vo (de organisaties die het onderwijs aan nieuwkomers ondersteunen) onder scholen en op een inventarisatie van de VNG onder gemeenten.

2

Wat zijn de achterliggende redenen dat de Algemene Rekenkamer de gegevens van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet controleert op het gebied van aantallen fte's en wat zijn dan mogelijk zaken waardoor er verschil kan ontstaan tussen de informatie waar in het jaarverslag van uit wordt gegaan en de werkelijke situatie?

De vraag waarom de Algemene Rekenkamer de gegevens ten aanzien van fte's niet controleert, is niet aan ons om te beantwoorden maar aan de Algemene Rekenkamer. De gegevens over de fte's komen uit de salarisadministratie die P-Direkt voor alle ministeries bijhoudt. Gezien de controles die P-Direkt en OCW hierop uitvoeren is de kans op verschillen met de werkelijkheid verwaarloosbaar.

3

Waarom loopt het aantal fte's op van 4973 in 2021 naar 6103 in 2023? Wat is de oorzaak achter de reden van toename? Welke verdere toename voorziet u? Hoe verhoudt deze toename in fte's zich tot het heersende leraren- en schoolleiderstekort?

Op diverse beleidsterreinen is op grond van het coalitieakkoord nieuw beleid ingezet en uitgebreid op het kerndepartement. Daarnaast zijn diverse andere onderdelen van OCW sterk gegroeid. Dat komt door opgaven als Werk aan Uitvoering (DUO), informatiehuishouding naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvang-toeslag en de nieuwe archiefwet (Nationaal Archief), versterkt toezicht ter verbetering van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs) en een versterking en uitbreiding van de taken van het College voor Toetsen en Examens en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. De groei is in 2024 gestagneerd en er is nauwelijks verdere groei voorzien. Er is hierbij geen verband met het heersende leraren- en schoolleiderstekort. Het komt voor dat leraren en schoolleiders de overstap maken naar de overheid. Echter dit gaat om geringe aantallen ten opzichte van de groei van OCW. Daarnaast komt het ook andersom voor dat ambtenaren leraar of schoolleider worden. De inzet op het terugdringen van de tekorten gaat onverminderd verder.

4

Hoe kan het dat inkoopdossiers onvolledig zijn?

Een inkoop kan vanuit verschillende plekken in de organisatie gestart worden waardoor in enkele gevallen niet alle stukken in het inkoopdossier terecht komen. Deze stukken zijn dan meestal op andere plekken in de organisatie gearcheveerd.

5

In hoeverre worden er meetbare doelstellingen geformuleerd bij de uitgaven in de versterking van de onderwijskwaliteit?

In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is extra geld vrijgemaakt voor diverse thema's, waaronder versterken van de onderwijskwaliteit. Voor dit thema heeft het kabinet jaarlijks € 1 miljard uitgetrokken. Ongeveer tweederde daarvan is bestemd voor het Masterplan basisvaardigheden. In mei 2023 zijn meetbare beleidsdoelen en streefwaarden voor het Masterplan basisvaardigheden geformuleerd: voor 1 jaar (trendbreuk subsidiescholen), voor 3 jaar (basis op orde) en voor 5 jaar (aansluiting op orde) (Kamerstukken 2022–2023, 31 293, nr. 670 link: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31293-670.html>). Bijvoorbeeld: aan het einde van het schooljaar 2023–2024 is er op de scholen die gebruik maken van de eerste tranche van de subsidieregeling «verbetering basisvaardigheden» een trendbreuk in de prestaties op taal en rekenen-wiskunde. Hiermee is gehoor gegeven aan de eerdere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer bij het Nationaal Programma Onderwijs, toen er extra geld kwam om leervertragingen, die zijn ontstaan tijdens de coronapandemie, weg te werken. De Algemene Rekenkamer is het verantwoordingsonderzoek dat op 15 mei jl. uitkwam positief over de concrete doelen die voor het Masterplan gesteld zijn.

6

Hoe gaat u de onzekerheid van € 7,7 miljoen, die wordt veroorzaakt doordat het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O¹-beleid) niet sluitend is bij de subsidieregeling RAP², verhelpen?

De wijzigingsregeling (RAP 2023) had als doel partijen in de regio te faciliteren en te stimuleren om ook in de laatste vijf maanden van 2023 het personeelstekort in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs gezamenlijk aan te pakken. Deze regeling is geëindigd ultimo 2023 en wordt niet verlengd. Daardoor zijn er geen M&O risico's voor deze regeling meer.

7

Hoe gaat met betrekking tot begrotingsartikel 95 gezorgd worden voor volledige inkoopdossiers, waardoor bij deze uitgaven kan worden aangetoond of de prestatie daadwerkelijk is geleverd?

De interne afspraken over hoe de prestatieverklaring in het inkoopdossier moet worden gearhiveerd, worden binnen OCW aangescherpt, extra onder de aandacht gebracht en nader toegelicht met goede voorbeelden.

8

Welke concrete beleidsmaatregelen, niet zijnde betere formats of iets dergelijks, zijn er genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan?

Bij iedere wijziging van een subsidieregeling of bij het opstellen van nieuwe subsidieregelingen wordt het M&O beleid beoordeeld door het Expertise Centrum Subsidies waarin onder andere WJZ en FEZ vertegenwoordigd zijn. Hierbij is per regeling specifiek aandacht voor de verwachte mate van spontane naleving van voorwaarden en de mogelijkheid tot controle achteraf.

9

Wanneer is sprake van oneigenlijk gebruik? Is daar zicht op en is – voor zoverre dat niet onder oneigenlijk gebruik valt – ook zicht op ondoelmatig gebruik van geld?

¹ M&O: Management en Organisatie

² RAP: Regionale aanpak personeelstekort

Het begrip misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) heeft betrekking op situaties waar een (te hoge) uitkering of subsidie verkregen wordt als gevolg van het niet, onjuist, niet tijdig of onvolledig verstrekken van gegevens en inlichtingen door de subsidieontvanger. We spreken van misbruik als dit bewust gebeurt en van oneigenlijk gebruik als dit wel volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling van de wet gebeurt. Bijvoorbeeld het onjuist interpreteren van subsidievoorwaarden. Bij deze situaties betreft het onbedoelde verstrekking. Ons zijn geen signalen bekend van oneigenlijk gebruik bij onze subsidieregelingen.

10

Hoe weegt u de kritiek dat de subsidieregelingen vaak tijdelijk zijn, waardoor de school niet kan inzetten op vaste versterking en dat de subsidieregelingen vaak extra administratief werk met zich brengen, wat juist weer extra capaciteit kost?

Zoals in de Kamerbrief Herijking Sturing Funderend Onderwijs van 5 april jl. is toegelicht, vinden wij het wenselijk om structurele taken zoveel mogelijk ook structureel te financieren. Incidentele middelen bemoeilijken het maken van beleid dat gericht is op de lange termijn. Een teveel aan incidentele middelen is daarmee niet wenselijk, zoals ook de Onderwijsraad constateert.³

Het werken met subsidieregelingen maakt het mogelijk om voorwaarden te stellen, en daarmee te sturen op bestedingen. Subsidieregelingen zijn met name geschikt voor het tijdelijk stimuleren van beleidsdoelen. Wel zorgen deze voor extra administratieve lasten. De voor- en nadelen van subsidie dienen zorgvuldig afgewogen te worden. Momenteel wordt een wetsvoorstel uitgewerkt om voorwaarden te kunnen stellen aan bekostiging. Op die manier kan er gestuurd worden op bestedingen, maar is er geen aanvraag meer nodig, hetgeen administratieve lasten bespaart. Dit wetsvoorstel wordt voor de zomer van 2025 aangeboden aan uw Kamer.

11

Hoe wilt u de tekortkomingen van de informatiebeveiliging bij DUO⁴ in 2024 oplossen, zoals wordt verwacht door de Algemene Rekenkamer?

DUO werkt continu aan het verbeteren van informatiebeveiliging en autorisatiebeheer. Er worden doorlopend verbeteringen doorgevoerd om autorisaties te beheersen, inclusief wachtwoordbeheer en back-up & recovery. In 2024 zal DUO zich specifiek richten op het oplossen van de resterende verbeterpunten.

12

Hoe gaat met betrekking tot het M&O-beleid ervoor worden gezorgd dat de kwaliteit van risico-analyses bij grotere subsidieregelingen wordt verbeterd?

Bij iedere wijziging van een subsidieregeling of bij het opstellen van nieuwe subsidieregelingen wordt het M&O beleid beoordeeld door het Expertise Centrum Subsidies waarin onder andere WJZ en FEZ vertegenwoordigd zijn. De kwaliteit van de risico-analyses wordt daarbij ook besproken.

13

Hoe gaat met betrekking tot de nieuwkomersregeling ervoor worden gezorgd dat scholen in de toekomst aantonen dat de bekostiging terecht is ontvangen?

³ Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen | Advies | Onderwijsraad

⁴ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs

Vanaf 1 juli 2024 wordt de nieuwkomersbekostiging in het primair onderwijs (po) gebaseerd op datum eerste inschrijving op school in plaats van de datum vestiging in Nederland. Scholen in het po ontvangen vanaf 1 juli ieder kwartaal een overzicht op basis van het BRP van het aantal te bekostigen nieuwkomers op de vestiging. Dit kunnen scholen in het po gebruiken als leidraad voor de aanvraag van nieuwkomersbekostiging. Op dit moment is er geen bewijslast voor po-scholen. Er wordt nog onderzocht in hoeverre het invoeren van een bewijslast aanvullend hierop in specifieke gevallen kan bijdragen aan meerzekerheid over de rechtmatigheid van de bekostiging.

In het voorgezet onderwijs wordt in de huidige systematiek een groot gedeelte van de nieuwkomersbekostiging verstrekt op basis van objectieve gegevens uit het BRP. Hierdoor is geen extra controle nodig om aan te tonen dat de bekostiging terecht is ontvangen. Voor het andere deel waarbij het schoolbestuur zelf gegevens aanlevert ten behoeve van de bekostiging, geldt sinds 1 april 2022 geen bewijslast. Dit was vanwege de hoge instroom van Oekraïners. Het voornemen is om de bewijslast per kalenderjaar 2025 weer in te voeren.

14

Welke maatregelen treft DUO ter verbetering van autorisatiebeheer, back-ups en recovery en wachtwoordbeheer?

DUO heeft reeds enkele tekortkomingen in back-up & recovery aangepakt en blijft dit optimaliseren onder het meerjarenprogramma Compliance-op-orde. Autorisatiebeheer wordt periodiek gecontroleerd en verbeterd. DUO heeft een plan van aanpak opgesteld en volgt een strakke regie en voert periodieke evaluaties uit om alle bevindingen prioriteit te geven en de voortgang te bewaken.

15

Hoe gaat u het effect van het extra geld meten als geldstromen niet meer afzonderlijk zijn te herleiden en voor welke subsidiestromen geldt nog meer dat de verwachting is dat niet valt te achterhalen of het gewenste resultaat is behaald met subsidiegelden?

Het kan voorkomen dat extra budget, al dan niet uit een coalitieakkoord, wordt toegevoegd aan bestaand budget. Zo wordt bestaand beleid geïntensiveerd. Het geïntensiveerde beleid wordt dan als totaal gemonitord, waarbij het extra budget inderdaad niet apart wordt gemonitord.

Op dit moment zijn er geen subsidieregelingen waarvan de verwachting is dat niet te achterhalen valt of de gewenste resultaten behaald zijn. Voor subsidieregelingen geldt altijd dat apart beleidsinformatie wordt verzameld om resultaten (achteraf) te monitoren.

Zoals OCW ook in haar bestuurlijk reactie bij het rapport van de Algemene Rekenkamer aangeeft maakt OCW stappen om te zorgen dat beleidsresultaten die zijn behaald, beter te traceren zijn. Voor begrotingsjaar 2023 zijn we gestart met het ontwikkelen van een herziene systematiek met beleidsindicatoren; indicatoren om het beleid duurzaam te monitoren. Uitgangspunt van deze systematiek is thematische verantwoording die correspondeert met de indeling van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) en de beleidsprioriteiten van OCW. Dit is zichtbaar gemaakt op de website [OCWincijfers.nl](https://ocwincijfers.nl) bij «Begroten en verantwoorden».

16

Kan worden toegelicht of het gewenste resultaat is bereikt met het extra geld voor de thema's «kansengelijkheid» en «leraren/schoolleider»?

Eerder dit jaar hebben we uw Kamer geïnformeerd over de besteding van de kansengelijkheidsmiddelen (Kamerstuk 36 410 VIII, nr. 111, vergaderjaar 2023–24). Voor veel van deze maatregelen geldt dat er onderzoek naar de resultaten wordt gedaan. Uw Kamer zal steeds geïnformeerd worden over de resultaten. Voor de zomer ontvangt uw Kamer in ieder geval al de periodieke rapportage over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid voor kansengelijkheid in het funderend onderwijs, dat is uitgevoerd over de periode 2017–2023. Daarbij wordt ook de eerste rapportage van de meerjarige monitor School en Omgeving met uw Kamer gedeeld. De middelen voor kansengelijkheid in het mbo zijn onderdeel van de werkagenda mbo. In het najaar van 2024 wordt een voortgangsrapportage van de werkagenda mbo aan uw Kamer gestuurd.

De investeringen in onderwijspersoneel (leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel) maken deel uit van een breed pakket aan maatregelen die gezamenlijk moeten leiden tot voldoende en (blijvend) goed opgeleid personeel dat met plezier werkt in het onderwijs. Het extra geld is ingezet om werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken en houden door onder andere 1) de salarissen van leraren in het primair en voortgezet onderwijs gelijk te trekken (het salaris van leraren is hierdoor gemiddeld met 10% gestegen), 2) te investeren in de aanpak van de werkdruk in het voortgezet onderwijs, 3) te investeren in de professionalisering van onderwijspersoneel en 4) in een arbeidsmarkttoelage voor personeel op scholen met veel achterstandsleerlingen. Hiermee is een belangrijke bijdrage geleverd maar we zijn er nog niet. De uitdaging waar we voor staan met een krimpende beroepsbevolking en de schaarste op de arbeidsmarkt is complex en vergt een lange adem. De Tweede Kamer wordt tweemaal per jaar geïnformeerd, in juni en december over de ontwikkelingen en bereikte resultaten.

17

Wanneer verwacht u, in tegenstelling tot 2022 en 2023, wel zichtbare resultaten te zien bij de aanpak leraren- en schoolleiderstekort?

Het betreft hier de investeringen die horen bij de afspraken die in april 2022 zijn gemaakt in het onderwijsakkoord *Samen voor het beste onderwijs*. Geïnvesteed is in de salarissen in het primair onderwijs (€ 919 miljoen), in een arbeidsmarkttoelage voor personeel in het po en vo dat werkt op scholen met veel achterstandsleerlingen (€ 187 miljoen), in de aanpak van de werkdruk in het voortgezet onderwijs (€ 300 miljoen) en in professionalisering in het primair- en voortgezet onderwijs (€ 128 miljoen). Over de ontwikkelingen en resultaten van de afspraken die in het genoemde akkoord en het bijbehorende werkplan zijn gemaakt, wordt de Tweede Kamer twee maal per jaar geïnformeerd, in juni en december. In de meest recente lerarenbrief heeft u onder meer kunnen lezen dat de eerste onderwijsregio's zijn gevormd, dat er in 2023 een recordaantal zij-instromers was van 2285 en dat met de Nationale Aanpak Professionalisering Leraren (NAPL) een serieuze impuls wordt gegeven aan de verdere professionalisering van leraren.

18

Welke maatregelen worden genomen met betrekking tot het verzamelen van informatie om meer inzicht te krijgen in de resultaten van extra gelden voor het verbeteren van de gelijke kansen van mbo⁵-studenten?

De Algemene Rekenkamer heeft geconcludeerd dat de monitoring van de Werkagenda een goede eerste stap is om meer inzicht te krijgen in de resultaten van de inzet op gelijke kansen. Om kansengelijkheid te

⁵ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

bevorderen zetten we met de Werkagenda in op het voorkomen van uitval van mbo-studenten, het tegengaan van stagediscriminatie en het gelijkwaardig behandelen van mbo-studenten. De mbo-instellingen hebben deze ambities vertaald naar regionale plannen. Deze worden nu beoordeeld, uw Kamer wordt hierover voor de zomer van 2024 geïnformeerd. Met de monitoring van deze maatregelen uit de Werkagenda krijgen we een beeld van de hindernissen die studenten ervaren en welke maatregelen helpen. Daarnaast is het Ministerie van OCW in gesprek met de MBO Raad, om te kijken hoe we nog beter in beeld kunnen krijgen welke maatregelen op kansengelijkheid effectief zijn. Uw Kamer wordt dit najaar geïnformeerd over de voortgang. Dit is conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer.

19

Wat is de algemene karakterschets van het kleine aandeel po⁶- en vo⁷-scholen dat gebruik maakt van het Masterplan basisvaardigheden? Zijn dit bijvoorbeeld scholen waar bovengemiddeld veel achterstand is in de basisvaardigheden of zijn dit bijvoorbeeld scholen in veelal regio's met een lagere brede welvaart?

In 2023 waren in totaal 3.000 scholen aan de slag met de subsidie verbetering basisvaardigheden; 650 behoren tot de eerste tranche die in 2022 begon en 2.350 tot de tweede tranche die in 2023 begon. Per tranche verschilt het karakter. In 2022 was er sprake van een loting. Zowel de groep scholen die aanvraag als de groep scholen die subsidie kreeg vormt een goede afspiegeling van het totaal aan scholen wat betreft bijvoorbeeld stedelijkheid, denominatie en achterstandsscore.

Om het geld gericht in te zetten en ervoor te zorgen dat de middelen terecht komen bij de scholen en leerlingen die dat het hardste nodig hebben is vanaf de subsidietranche 2023 gekozen voor een ander selectiemechanisme. Het gaat in totaal om zo'n 2.350 scholen. Voor de «overige scholen» – gros van de aanvragen – gold dat scholen met de hoogste relatieve achterstandsscore als eerste in aanmerking kwamen. Voor prioriteitsscholen (scholen met het oordeel onvoldoende en zeer zwak) gold een aparte regeling, waarmee er gezorgd werd voor voldoende budget om het geraamde aantal prioriteitsscholen subsidie te kunnen verstrekken. Door deze twee selectiemechanismen is de subsidie in 2023 terecht gekomen bij scholen met veel leerlingen uit een weinig kansrijke omgeving. Te verwachten is dat dit ook de scholen zijn waar de leerlingen gemiddeld genomen minder goed presteren op de basisvaardigheden. Voor de tranche 2024 is wederom gekozen voor deze twee selectiemechanismen. Hiermee worden ruim 2.150 scholen bereikt. Het is de prognose dat aan het einde van het schooljaar 2024–2025 85 procent van de leerlingen bereikt wordt met de subsidietranche basisvaardigheden. Voor de details verwijs ik u ook naar de vierde voortgangsbrief over het Masterplan basisvaardigheden die u onlangs heeft ontvangen en het daarbij gevoegde implementatieonderzoek.

20

In hoeverre is er sprake van «oneigenlijk gebruik of misbruik» bij de NPO⁸-gelden en is te herleiden of de NPO-gelden het gewenste resultaat hebben gehad?

Er zijn geen signalen bij ons bekend van onrechtmatige besteding van de NP Onderwijsgelden. Besturen moeten zich over de bestedingen van de

⁶ po: primair onderwijs

⁷ vo: voortgezet onderwijs

⁸ NPO: Nationaal Programma Onderwijs

NP Onderwijsgelden verantwoorden. Zo maken zij aan hun belangrijkste stakeholders duidelijk hoe zij tot plannen en besluiten zijn gekomen, waaraan geld is uitgegeven en wat hiervan de resultaten zijn.

Direct na de start van het NP Onderwijs is op stelselniveau een uitgebreid monitoringsprogramma opgesteld, dat wordt begeleid door een wetenschappelijke expertgroep. Dit programma is uniek en de lessen die getrokken zijn uit dit programma zijn ook benut voor andere beleidsprogramma's, zoals het Masterplan basisvaardigheden. Door het monitoringsprogramma is er vanaf de start van het programma zicht op de vertragingen bij leerlingen en de mate waarin zij worden ingehaald. Ook biedt dit programma zicht op de keuzes die scholen maken met het geld dat zij ontvangen. Het monitoringsprogramma loopt tot en met het einde van NP Onderwijs. En ook daarna zullen we, bijvoorbeeld door leerlingen tot en met hun uitstroom naar de arbeidsmarkt te volgen, monitoren hoe leerlingen zich ontwikkelen. Op deze manier werken wij er hard aan om de effectiviteit van het programma in beeld te brengen.

Ook voor het NP Onderwijs in het vervolgonderwijs geldt dat de besteding van de middelen en de ontwikkeling van de studievoortgang en het welzijn van studenten nauwgezet wordt gevolgd (halfjaarlijks). Instellingen rapporteren hierover in hun Jaarverslag (financieel) en middels bevragingen en reflecties in het bestuursverslag geven zij ook kwalitatief aan welke vorderingen zij maken. Daarnaast worden een aantal indicatoren op basis van steekproeven onder studenten en op basis van administratieve gegevens jaarlijks in kaart gebracht en met de sector gedeeld en geanalyseerd. Inmiddels loopt het programma zo goed als ten einde.

Ook voor wat betreft het vervolgonderwijs zijn geen signalen binnengekomen over mogelijke onrechtmatige besteding van NP Onderwijs gelden. Als onderdeel van de aanvullende bekostiging vallen de middelen onder het reguliere accountantstoezicht. Het programma in het vervolgonderwijs loopt vrijwel ten einde. Het jaar 2024 is het zogenoemde uitloopjaar. Inmiddels is een evaluatie opgestart om de geleerde lessen op te halen. Ook zal worden bezien of vastgesteld kan worden of de beoogde doelstellingen zijn behaald. Overigens zullen – net als in het funderend onderwijs – de studenten de komende jaren nog worden gevolgd in hun schoolloopbaan en bij de overgang naar werk.

Kanttekening blijft wel dat we niet weten wat er gebeurd zou zijn als er geen NP Onderwijs was geweest. Er is geen controlegroep met leerlingen die geen gebruik hebben gemaakt van de middelen. Dat zou in een urgente situatie zoals de coronapandemie ook zeer onwenselijk zijn geweest.

21

In hoeverre vindt u het wenselijk dat scholen precies hetzelfde blijven doen met de nieuwe subsidie voor de basisvaardigheden en hoe gaat u ervoor zorgen dat het geld voor de basisvaardigheden doelmatig wordt besteed, ook op de scholen die blijven doen wat ze deden met de NPO-middelen?

Uit een onderzoek naar de implementatie van de subsidieregeling «Verbetering basisvaardigheden» blijkt dat er scholen zijn die voortboreduren op interventies die ze zijn gestart met de middelen uit het NP Onderwijs. Dit is wenselijk daar waar de interventies van het NP Onderwijs gericht zijn op het verbeteren van de basisvaardigheden en scholen zien dat de gekozen maatregelen een positief effect hebben. Om te zorgen voor een doelmatige besteding van de subsidie geldt een aantal

verplichtingen. We sturen daarmee aan op een evidence-informed werkproces. Dit betekent dat de school gebruik maakt van kennis uit de praktijk, wetenschappelijk onderzoek en de schoolcontext om het onderwijs in de basisvaardigheden te verbeteren. We zorgen dat er binnen de school draagvlak is voor de verbeteraanpak én dat scholen zowel voor, tijdens als na de looptijd van de subsidieregelingen zicht hebben op de leerprestaties van leerlingen.

22

Hoe kan het werken met verschillende geldstromen voor dezelfde of vergelijkbare maatregelen en doelstellingen worden beperkt, waardoor schoolbesturen geen versnippering van aandacht en extra administratieve rompslomp hebben?

Zoals in de Kamerbrief Herijking Sturing Funderend Onderwijs van 5 april jl. vermeld is (Kamerstuk 31 293, nr. 727), vinden wij het wenselijk om aan de hand van een langetermijnaanpak en/of langjarige doelen de prioritaire thema's basisvaardigheden, kansengelijkheid en het leraren- en schoolleiderstekort aan te pakken. Daarbij is het belangrijk dat de politiek en overheid zich houden aan en beperken tot de doelen die op deze prioritaire thema's gesteld worden, zodat er geen overladenheid ontstaat. Dit zorgt voor focus. Daarbij vinden we het, zoals aangegeven in de brief, belangrijk dat structurele taken structureel bekostigd worden. Dit maakt het voor schoolbesturen ook beter mogelijk om te werken aan beleid dat gericht is op de lange termijn op deze prioritaire thema's. Hiervoor is reeds het wetsvoorstel gerichte bekostiging in ontwikkeling, waarmee het mogelijk wordt om voorwaarden te stellen aan de bekostiging.⁹ Scholen hoeven deze bekostiging niet aan te vragen (zoals bij subsidie), maar de overheid kan wel voorwaarden stellen aan de besteding. Zoals ook in het IBO «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid» is geconstateerd, is dit instrument een noodzakelijke toevoeging aan de gereedschapskist voor het bekostigen van scholen en biedt het de mogelijkheid om scholen ook voor specifieke doelstellingen structurele bekostiging te verstrekken.¹⁰

23

Op welke wijze is gekozen om scholen structureel geld te verschaffen voor het verbeteren van de basisvaardigheden in plaats van scholen simpelweg structureel meer geld te geven, waarbij bijvoorbeeld de basisvaardigheden extra worden benadrukt in de kerndoelen?

Er is gekozen om scholen te financieren middels een subsidieregeling om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. Via het subsidie-instrument kunnen voorwaarden aan de besteding van de middelen worden gesteld. Zo moeten scholen evidence-informed interventies uitvoeren en moeten scholen de prestaties op basisvaardigheden monitoren gedurende de subsidieperiode. Daarnaast kunnen de middelen via het subsidie-instrument gericht worden toegekend aan scholen met een populatie leerlingen met een groter risico op een onderwijsachterstand of met een eendoordeel onvoldoende of zeer zwak van de Inspectie. Deze scholen zijn met de subsidieregeling in staat om aanvullende,

⁹ Bij de gerichte bekostiging kan de overheid bij het verstrekken nadere verplichtingen verbinden aan middelen, zoals over verantwoording, zodat er grip ontstaat op aanvullende investeringen. Er is hiervoor een wetsvoorstel in het kader van het Masterplan Basisvaardigheden in de maak. Dit instrument kan nog verder worden uitgebreid. Zie ook: Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2023–2024, 31 293, nr. 709 (link: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31293-709.html>)

¹⁰ Beleidsopitie 7 uit Rapport Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl, pagina 67. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/12/bijlage-rapport-koersen-op-kwaliteit-en-kansengelijkheid-ibo-sturing-op-kwaliteit-van-onderwijs>.

evidence-informed activiteiten uit te voeren bovenop de reguliere activiteiten gericht op de basisvaardigheden.

24

Hoe kan het zijn dat in 2023 van de € 653,9 miljoen voor de verbetering van onderwijs «slechts» bijna € 600 miljoen is uitgegeven en wat is er met de resterende circa € 54 miljoen euro gebeurd?

Er zijn in 2023 minder uitgaven gedaan dan begroot. Er was subsidie beschikbaar voor scholen met een eindoordeel «onvoldoende» of «zeer zwak» van de Inspectie, zogenaamde prioriteitsscholen. Niet alle prioriteitsscholen hebben in 2023 een aanvraag gedaan. Het gaat om 152 van de 180 prioriteitsscholen die subsidie hebben aangevraagd en gekregen. Daarnaast hadden diverse grote onderzoekstrajecten voor de monitoring van basisvaardigheden tijd nodig om op te starten. De middelen die in 2023 resteerden zijn toegevoegd aan de Eindejaarsmarge op de OCW-begroting en zijn onderdeel geweest van de Voorjaarsbesluitvorming in 2024. Ten slotte was er in 2023 een bedrag van € 26,4 miljoen beschikbaar voor het programma leesbevordering bij de bibliotheek op school. Stichting Lezen wordt beschikt via artikel 14 (cultuur) en daarom zijn deze middelen overgeboekt naar dat artikel. Dit betekent niet dat er in 2023 geen uitgaven zijn gedaan t.b.v. leesbevordering bij de bibliotheek op school. In 2023 is er via artikel 14 een bedrag van € 10,7 miljoen uitgegeven aan dit doel. Vanwege rechtmatigheidsoverwegingen kon niet het volledige bedrag in 2023 worden uitgegeven. De overgebleven middelen worden in de komende jaren opnieuw beschikbaar gesteld voor dit doel (onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming 2024).

25

Heeft u inzicht in hoeveel nieuwkomers analfabeet zijn?

Nee, hier is geen inzicht in.

26

Is het al eens voorgekomen dat u een school heeft verplicht een tijdelijke nieuwkomersvoorziening te openen?

Nee, dat is niet voorgekomen.

27

Hoe reflecteert u op de oproep van de Algemene Rekenkamer om wettelijke vastgestelde minimumeisen voor de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs in te voeren?

Voor het onderwijs aan nieuwkomers gelden dezelfde kwaliteitseisen als voor het reguliere onderwijs. Dit onderwijs valt immers onder de Wpo (Wet op het primair onderwijs) of Wvo (Wet op het voortgezet onderwijs). In de praktijk ziet het onderwijs aan nieuwkomers er in de eerste periode echter wel anders uit dan het onderwijs in de gemiddelde reguliere klas. Op dit moment werkt het ministerie samen met het onderwijsveld aan een toekomstverkenning om het onderwijs voor nieuwkomers beter te positioneren in ons onderwijsstelsel. Zo zorgen we er voor dat alle kinderen die nieuw zijn een goed onderwijsaanbod krijgen en de bijkomende druk op het gehele onderwijs wordt verlaagd. Daarbij onderzoeken we of het wenselijk is om inhoudelijke kwaliteitseisen aan het nieuwkomersonderwijs te stellen. De Minister heeft aan uw Kamer toegezegd om eind 2024 nader over de toekomstverkenning te rapporteren.

28

Wat ligt eraan ten grondslag om voor het Nationaal Programma Onderwijs geen concrete doelen en indicatoren vast te stellen?

Het NP Onderwijs kent concrete doelen en indicatoren. Vlak na de aankondiging van het NP Onderwijs schreef de Algemene Rekenkamer een brief aan het ministerie, waarin zij waarschuwde voor «misbruik en oneigenlijk gebruik» als er geen concrete doelen werden opgesteld. Deze analyse van de Algemene Rekenkamer werd door ons gedeeld: het is belangrijk om scherp te zijn op de doelen van onze beleidsprogramma's, zodat we zicht houden op de uitgaven aan en resultaten van onderwijsinvesteringen. Daarom zijn in de beginfase van het NP Onderwijs al doelen geformuleerd (zie hiervoor de Kamerbrief Bijsturing Nationaal Programma Onderwijs: tweede voortgangsrapportage, Kamerstukken VIII, 35 925 VIII, nr. 164). De analyse van de Algemene Rekenkamer heeft er aan bijgedragen dat deze doelen in april 2022 in het funderend onderwijs verder zijn uitgewerkt, inclusief een uitwerking in indicatoren en bronnen. De Algemene Rekenkamer was eerder al positief over deze uitwerking.

29

Hoe evalueert u de situatie dat niet kan worden gezien of het Nationaal Programma Onderwijs daadwerkelijk effect heeft gehad en welke lessen trekt u hieruit?

Voor dit antwoord verwijzen wij graag naar het antwoord op vraag 20.

30

Hoe beziet u de situatie dat over de 8,5 miljard euro aan NPO-gelden niet te zeggen valt of het resultaat heeft gehad en hoe zou u dit in de toekomst anders doen?

Wij delen dit beeld niet. Door het monitoringsprogramma is er vanaf de start van het NP Onderwijs zicht op de vertragingen bij leerlingen en de mate waarin zij worden ingehaald. Daarnaast biedt het monitoringsprogramma zicht op de keuzes die scholen maken met het geld dat zij ontvangen. In de beginfase van het NP Onderwijs zijn bovendien beleidsdoelen geformuleerd. De analyse van de Algemene Rekenkamer heeft er aan bijgedragen dat deze doelen voor het funderend onderwijs in april 2022 verder zijn uitgewerkt, inclusief een uitwerking in indicatoren en bronnen. De Algemene Rekenkamer was eerder al positief over deze uitwerking. Ook voor andere beleidsprogramma's, zoals het Masterplan basisvaardigheden, zijn aan de start concrete doelen en indicatoren geformuleerd en is een uitgebreid monitoringsprogramma opgesteld.

Op deze manier werken wij er hard aan om de resultaten van het programma in beeld te brengen. Kanttekening blijft wel dat we niet weten wat er gebeurd zou zijn als er geen NP Onderwijs was geweest. Keuzes moesten immers gemaakt worden in de pandemie waarbij niet de totaliteit aan informatie aanwezig was. Er is geen controlegroep met leerlingen die geen gebruik hebben gemaakt van de middelen. Dat zou in een urgente situatie zoals de coronapandemie ook zeer onwenselijk zijn geweest.

31

Kunt u aangeven of er uitgebreid onderzoek is gedaan (of staat gepland) naar welk deel van de culturele instellingen in min of meerdere mate moeite heeft met het onderschrijven van de FPC¹¹ en wat de achterliggende redenen daarvoor zijn?

¹¹ FPC: Fair Practice Code

De Algemene Rekenkamer heeft in 2023 onderzoek gedaan naar de Fair Practice Code (FPC) als voorwaarde voor subsidie. Uit dit onderzoek bleek dat de FPC breed bekend is, maar dat dit nog niet overal heeft geleid tot eerlijke beloning in de cultuursector. In 2023 is onderzoek gedaan naar wat financieel nodig is voor eerlijkere beloning bij de Rijksge subsidieerde culturele instellingen. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief Verdeling fair pay middelen en regionale spreiding in de Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2025-2028 heeft dit geleid tot het beschikbaar stellen van € 36,4 miljoen structureel aan extra middelen voor eerlijke beloning bij deze instellingen. Met deze middelen moet eerlijke beloning mogelijk worden gemaakt. Wij blijven de landing van de middelen monitoren, omdat sectorspecifieke noden en omstandigheden met de tijd kunnen veranderen.

32

Kunt u aangeven op welke wijze wordt gemonitord welke problemen culturele instellingen ervaren met de verplichte cao's, honorariumrichtlijnen en/of tariefafspraken in verwante sectoren?

Voor de nieuwe bis-periode 2025–2028 is wettelijk verankerd dat instellingen zich moeten aansluiten bij collectieve tariefafspraken in hun sector, of wanneer dit niet mogelijk is een honorariumrichtlijn moeten volgen. Wanneer de verplichting in gaat zal voorafgaand aan toetreding tot de bis door de Raad voor Cultuur worden getoetst of instellingen hieraan voldoen. Vervolgens zal via jaarlijkse monitorgesprekken op basis van het jaarverslag worden gemonitord of instellingen aan deze verplichting tegemoetkomen.

33

Hoe wordt concreet uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om tijdig afspraken te maken met andere grote financiers over gelijke subsidievoorwaarden op het gebied van eerlijk belonen in de cultuursector? Kan worden voorzien in een overzicht met welke grote financiers inmiddels dergelijke afspraken zijn gemaakt?

Met de verdeling van de € 36,4 miljoen voor eerlijke beloning zet de Rijksoverheid een grote stap richting fair pay in de cultuursector. Het Rijk is in het cultuurbeleid maar één van de financiers. Gemeenten en provincies nemen een veel groter deel van het cultuurbudget voor hun rekening. Het vergt een gezamenlijke inspanning om de stap naar eerlijke beloning te zetten. Verschillende gemeenten zijn al goed bezig met het realiseren van eerlijke beloning. Maar dat is nog niet voldoende. Daarom wordt in de cultuurconvenanten die het Rijk afsluit met gemeenten en provincies ook ingezet op afspraken over eerlijke beloning. Het doel is om het sluiten van deze convenanten eind dit jaar af te ronden voor de start van de nieuwe bis-periode 2025–2028.

34

Hoe kunnen de Minister en de mbo-bestuurders alsnog zicht krijgen op wat de maatregelen en het extra geld voor het verbeteren van gelijke kansen daadwerkelijk hebben opgeleverd?

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 18 volgen we met de monitoring van de Werkagenda wat de maatregelen opleveren en krijgen we een beter beeld van de effectiviteit van onze inzet op gelijke kansen. We richten ons daarbij op de huidige maatregelen en niet op wat maatregelen uit het verleden hebben opgeleverd.

Hoe evalueert u de situatie dat u en mbo-bestuurders te weinig zicht hebben op wat de effecten waren van het extra budget voor het bevorderen van de gelijke kansen in het mbo en welke lessen trekt u hieruit?

De Algemene Rekenkamer constateert dat er in het verleden vanuit het Ministerie van OCW onvoldoende richting is gegeven aan het gelijkekansenbeleid en dat er te weinig zicht is op de voortgang en op wat wel en niet werkt. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de monitoring van de Werkagenda een goede eerste stap is. Aanvullend dient er, in gezamenlijkheid met de mbo-instellingen, meer zicht en grip te komen op de effectiviteit van het ingezette beleid. Het moet duidelijk zijn welke factoren bijdragen aan uitval, kansenongelijkheid en studievertraging bij studenten en wat we als ministerie en scholen kunnen doen om studenten hierbij te helpen. De komende periode wordt daarom in gezamenlijkheid met de mbo-instellingen gewerkt aan een aanscherping van het beleid en aan het lerend vermogen van de mbo-sector om kansenongelijkheid tegen te gaan. Duidelijk moet zijn wat het doel en de effectiviteit is van het ingezette beleid en wat de ondersteuning is waar de mbo-studenten op kunnen rekenen.