

# Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene  
Rekenkamer

# Vooraf

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 het 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 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 en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023). Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

# Inhoud

## 1. Onze conclusies | 4

## 2. Feiten en cijfers | 6

## 3. Financiële informatie | 8

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 9

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 11

## 4. Bedrijfsvoering | 13

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 13

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 14

4.3 Onvolkomenheden | 15

4.4 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 19

## 5. Beleidsresultaten | 20

5.1 Inzicht extra geld | 20

5.2 Geldstromen Masterplan basisvaardigheden | 28

5.3 Nieuwkomers in het voortgezet onderwijs | 35

5.4 Terugblik | 51

5.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 56

## 6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 57

6.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | 57

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 59

## Bijlagen | 60

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2023 | 60

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 64

Bijlage 3 Literatuur | 72

Bijlage 4 Begrippenlijst | 78

Bijlage 5 Eindnoten | 84

# 1. Onze conclusies

In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is extra geld vrijgemaakt voor grote thema's in het onderwijs zoals 'versterken onderwijskwaliteit', 'leraren/schoolleiders' en 'kansengelijkheid'. Voor het versterken van de onderwijskwaliteit heeft het kabinet jaarlijks € 1 miljard uitgetrokken. Ongeveer twee derde daarvan heeft de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) bestemd voor het *Masterplan basisvaardigheden*.

## Concrete doelen Masterplan basisvaardigheden voor de komende 5 jaar

Leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs presteren steeds slechter in basisvaardigheden zoals lezen, schrijven en rekenen. Met het *Masterplan basisvaardigheden* wil de minister voor PVO dit verbeteren. De minister heeft concrete doelen voor de komende 5 jaar opgesteld en volgt de voortgang en de resultaten. Hiermee geeft de minister gehoor aan onze eerdere aanbevelingen bij het *Nationaal Programma Onderwijs*, toen zij ook extra geld uitgaf om leerachterstanden weg te werken. Het formuleren van concrete doelen voor het *Masterplan* is een eerste stap, maar het is nog te vroeg om vast te stellen wat de resultaten zijn. Het is belangrijk dat de minister haar aanpak doorzet om over 5 jaar te kunnen beoordelen of deze grote investering in het onderwijs de prestaties van leerlingen heeft verbeterd.

## Aanpak misbruik en oneigenlijk gebruik van de subsidieregeling basisvaardigheden voldoet

Meer dan twee derde van het geld uit het *Masterplan* wordt uitgegeven aan de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden. We onderzochten of er goed gekeken wordt naar de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van deze regeling, en of er controle is voordat de minister de subsidie vaststelt. Bij de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden gaat dit goed, bij andere onderwijs-subsidieregelingen is dit niet altijd het geval.

## Nieuwkomersonderwijs is kwetsbaar bij hoge instroom

In 2023 heeft de minister voor PVO ook meer geld uitgegeven aan het voortgezet nieuwkomersonderwijs. Het is deels besteed aan leerlingenvervoer en schoolgebouwen, nodig door de toestroom van Oekraïense vluchtelingen. Maar er is ook meer geld naar nieuwkomersonderwijs gegaan omdat er sowieso meer nieuwkomers waren. Positief is dat, ondanks het feit dat er snel crisismaatregelen moesten worden genomen en de instroom bleef toenemen, het overgrote deel van de nieuwkomers toegang heeft tot onderwijs. Maar bij een hoge instroom van nieuwkomers krijgen niet alle leerlingen toegang tot onderwijs. April 2023 hadden circa 2.000 leerlingen geen toegang tot onderwijs. Eind 2023 kregen circa 30.000 leerlingen nieuwkomersonderwijs. En de kwaliteit van het onderwijs wordt ook minder. Daardoor stromen nieuwkomersleerlingen niet altijd goed voorbereid door naar gewoon onderwijs. De huidige opzet van het onderwijs werkt bovendien niet goed voor analfabeten en nieuwkomers die veel moeten verhuizen. Zij lopen risico dat ze minder goed voorbereid moeten doorstromen. De minister weet welke knelpunten er zijn in het voortgezet nieuwkomersonderwijs, maar heeft nog niet voor alles een oplossing. Daarom beoordelen we het gevoerde beleid als matig.

## Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* 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.

### Onvolkomenheden bij Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bestaande onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs	✗	✗	✗	✗	▶
2. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen		✗	✗	✗	▶
<b>Opgeloste onvolkomenheid</b>					
3. IT-beheersingsmaatregelen Dienst Uitvoering Onderwijs		✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft het afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt 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

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) draagt de zorg voor goed onderwijs, de toegankelijkheid van cultuur, de bevordering van emancipatie en het wetenschapsbeleid. In 2023 was de verantwoordelijkheid van het ministerie verdeeld over 2 ministers en 1 staatssecretaris. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs, wetenschap, emancipatie en het functioneren van het ministerie. De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) is verantwoordelijk voor het (speciaal) primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast is de staatssecretaris Cultuur en Media verantwoordelijk voor het cultuur- en mediabeleid.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in 2023 € 55,1 miljard uitgegeven. Dit is 14,9% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 56,1 miljard. De ontvangsten bedroegen € 2,0 miljard. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

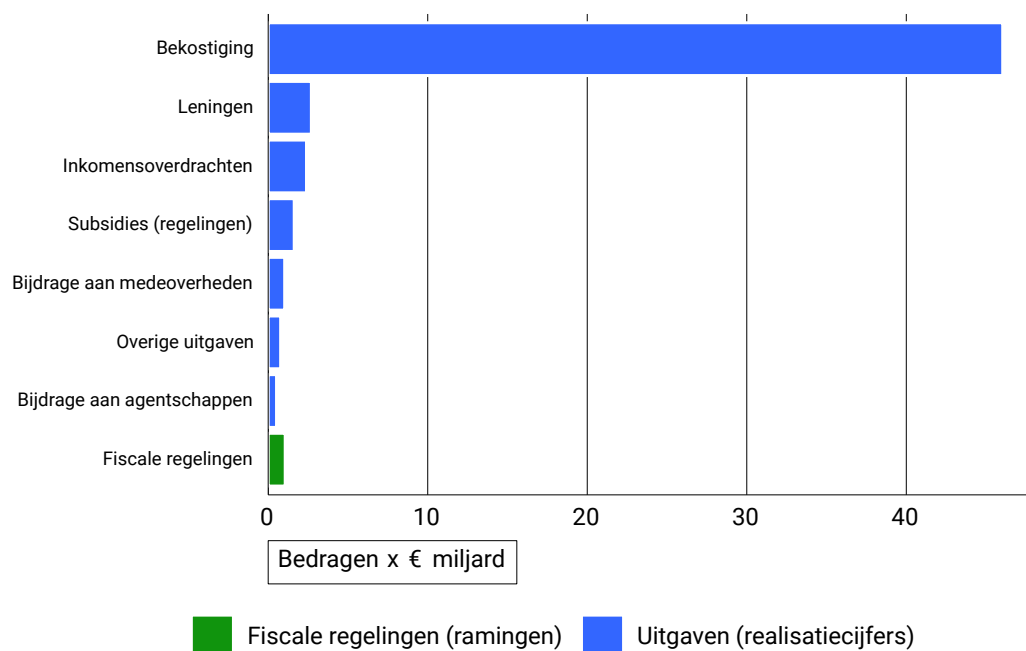
**Tabel 1** Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) in miljoenen € en aantallen fte's

	2021	2022	2023
Verplichtingen	52.411	60.482	56.089
Uitgaven	49.041	53.199	55.123
Ontvangsten	1.621	1.791	2.024
Fte's	4.973	5.466	6.103

De stijging in de uitgaven van afgelopen jaren heeft zich dit jaar voortgezet. Deze stijgende trend is zichtbaar sinds 2017. De uitgaven waren in 2023 3,6% hoger dan in 2022. Deze stijging komt onder andere door de investeringen uit het coalitieakkoord voor grote thema's in het onderwijs, zoals 'leraren/schoolleiders', 'kansengelijkheid' en 'versterken onderwijskwaliteit' (waaronder het *Masterplan basisvaardigheden*, zie § 5.1 en 5.2).

**Figuur 1** *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2023 (op basis van data Najaarsnota van het Ministerie van Financiën)*

### Van de begroting van OCW gaat het meeste geld naar bekostiging



De indeling van 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 een klein deel van de totale uitgaven. De omvang van de subsidies aan scholen is de afgelopen jaren toegenomen (zie § 4.3.1). We onderzochten het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) bij subsidies tegen te gaan. In § 4.3.1 presenteren we de uitkomsten van dit onderzoek. Onder het financiële instrument 'overige uitgaven' vallen onder andere de bijdragen aan zelfstandig bestuursorganen (zbo's), de agentschappen Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Nationaal Archief (NA). Bij DUO deden we onderzoek naar het autorisatiebeheer en onderdelen van het IT-beleid. De resultaten staan in § 4.3.2.

# 3.

## Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

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 transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is *betrouwbaar* als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. *Ordelijk* wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.



## Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* 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.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

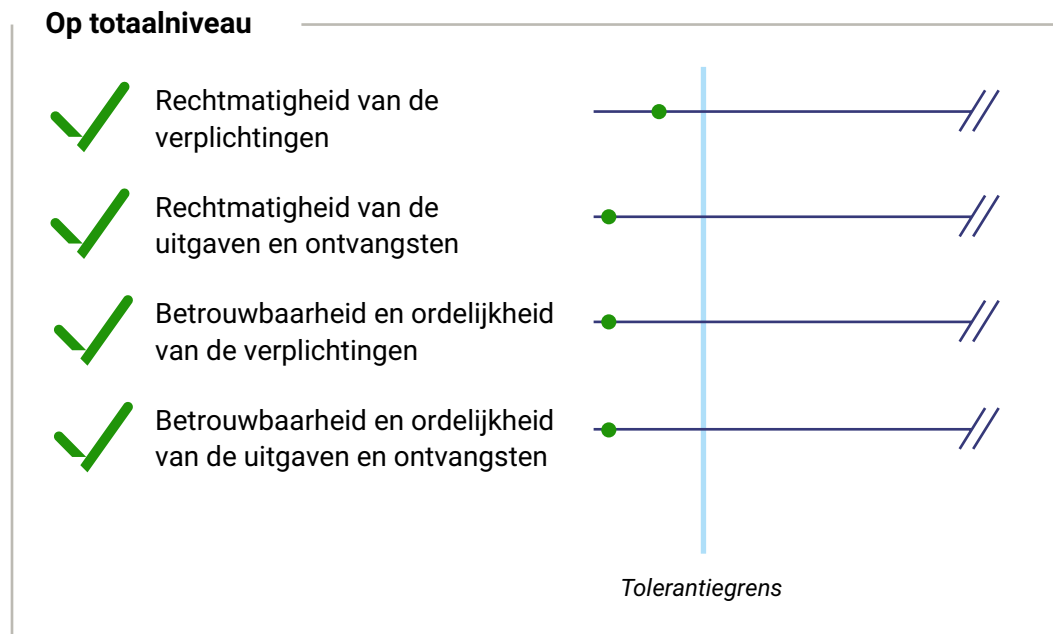
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

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

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende

figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.



### Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is opgenomen omvat € 88,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 8, 15, 16 en 25. Het bedrag aan uitgaven omvat € 35,3 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 15. Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, 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 2023* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid en artikel 95 Apparaat Kerndepartement.



In artikel 9 hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden.

In artikel 95 hebben we fouten en/of 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.

Bij elke geldstroom hanteren we ook een tolerantiegrens op artikelniveau. Als het totaal van fouten en onzekerheden binnen een geldstroom boven de tolerantiegrens voor dat artikel komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke artikelen en in welke financiële stromen de tolerantiegrens is overschreden.

### Op artikelniveau

-  Artikel 9: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 7,7 miljoen).
-  Artikel 95: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 5,2 miljoen).

### Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid is overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De tolerantiegrens bedraagt € 17,1 miljoen. De maximale fout en onzekerheid bedraagt € 17,3 miljoen. De meest waarschijnlijke fout is € 0,1 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 7,7 miljoen.

De onzekerheid van € 7,7 miljoen wordt veroorzaakt doordat het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) niet sluitend is bij de subsidieregeling Regionale aanpak personeelstekort (RAP). De fout van € 0,1 miljoen heeft betrekking op inkopen waarbij de aanbestedingsregels niet zijn nageleefd.

**Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 95 Apparaat Kerndepartement**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 95 Apparaat Kerndepartement is overschreden door de statistisch berekende maximale onzekerheid. De tolerantiegrens bedraagt € 25,0 miljoen. De maximale onzekerheid bedraagt € 28,0 miljoen. De meest waarschijnlijke onzekerheid is € 5,2 miljoen.

De onzekerheid van € 5,2 miljoen wordt veroorzaakt door onvolledige inkoopdossiers, waardoor bij deze uitgaven onvoldoende aangetoond is of de prestatie daadwerkelijk geleverd is.

# 4.

# Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2022 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 paragraaf beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het *Jaarverslag 2023* verstrekt (§ 4.4).

## 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

### **Verbeteringen in M&O-beleid**

Voor 2023 zien we bij het Ministerie van OCW belangrijke verbeteringen in het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan. In opzet is dit beleid nu op orde, de werking in de praktijk hebben we nog niet vast kunnen stellen. In 2023 heeft de minister zijn aangescherpte beleid toegepast bij het opstellen van de regeling basisvaardigheden. Hierover zijn we positief. Wel vinden we het noodzakelijk dat de minister in 2024 het nieuwe beleid ook toepast bij de andere onderwijssubsidie-regelingen. Omdat we de werking nog niet hebben kunnen vaststellen, handhaven we over 2023 de onvolkomenheid.

### **Voor- en nadelen van onderwijssubsidies**

Scholen hebben de afgelopen jaren steeds meer subsidie gekregen. Bij subsidies stelt de minister geld beschikbaar voor een specifiek doel. Op deze manier kunnen de bewindspersonen bij subsidies sterker sturen op de besteding ervan dan bij lumpsumbekostiging. De minister moet dan wel controleren of de scholen zich aan de subsidievoorwaarden hebben gehouden. Maar voor een onderwijsinstelling brengt dit extra werk met zich mee. Er moet bijvoorbeeld een subsidieaanvraag worden gedaan, en de school moet verantwoording afleggen over de besteding van het geld. Die verantwoording wordt doorgaans voorzien van een controleverklaring door accountants, terwijl er diverse signalen zijn die wijzen op een tekort aan accountants (Financieel Dagblad, 2023; Inspectie van het Onderwijs, 2023). Een ander nadeel voor scholen is dat een subsidieregeling vaak tijdelijk is. Dit betekent dat een school geen vaste medewerkers kan aannemen. Omdat veel mensen een tijdelijk dienstverband niet aantrekkelijk vinden, is het voor scholen moeilijk om goed personeel te krijgen.

### **Vooruitgang bij informatiebeveiliging DUO**

Ook bij het oplossen van de onvolkomenheden in de informatiebeveiliging en overige IT-beheeraspecten bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zien we vooruitgang. De tekortkomingen in het autorisatiebeheer zijn nog niet helemaal opgelost. De onvolkomenheden in het IT-beheer zijn bijna allemaal opgelost met uitzondering van enkele aspecten die zijn te relateren aan de informatiebeveiliging. De resterende verbeterpunten aangaande de informatiebeveiliging scharen we onder de bestaande onvolkomenheid informatiebeveiliging/autorisatiebeheer. De laatste nog op te lossen verbeterpunten hebben te maken met autorisatiebeheer, wachtwoordbeheer en back-up en recovery. We drukken de minister op het hart om gezien de risico's voor de informatiebeveiliging bij DUO, deze verbeterpunten spoedig te realiseren en verwachten dat de minister deze tekortkomingen in 2024 oplost.

## **4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering**

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die wij hebben onderzocht voldeden in 2023 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

## Onvolkomenheden bij Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bestaande onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs	✗	✗	✗	✗	▶
2. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen		✗	✗	✗	▶
<b>Opgeloste onvolkomenheid</b>					
3. IT-beheersingsmaatregelen Dienst Uitvoering Onderwijs		✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
- || De minister heeft het afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

### 4.3 Onvolkomenheden

#### 4.3.1 M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen verbetert

Het onderwijs wordt voor het belangrijkste deel gefinancierd op basis van lumpsum-bekostiging. Scholen krijgen een geldbedrag dat zij naar eigen inzicht aan onderwijs mogen uitgeven. Het Ministerie van OCW maakt in een aantal gevallen gebruik van subsidies om extra geld aan onderwijsinstellingen te geven voor specifieke doeleinden. De omvang van de subsidies aan scholen is de afgelopen jaren toegenomen. Om te garanderen dat het subsidiegeld wordt uitgegeven volgens de voorwaarden en dat bekostiging terecht wordt uitgekeerd, is het van belang om maatregelen te treffen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan.

Vanaf 2020 beoordeelden we het M&O-beleid van de minister van OCW als een onvolkomenheid. In 2023 heeft de minister belangrijke verbeteringen doorgevoerd in de opzet van het M&O-beleid bij subsidies. We constateren ook dat het M&O-beleid in 2023 nog niet toereikend is. Dit leidt tot onzekerheden. In totaal gaat het om € 384,9 miljoen aan onzekerheden in de subsidies, naast € 330,0 miljoen aan onzekerheden in de aanvullende bekostiging van het nieuwkomersonderwijs.

### **Wat voorafging**

In 2020 constateerden we dat de minister koos voor een manier van verantwoorden die de instellingen zo min mogelijk belastte. Hij had onvoldoende beoordeeld hoe groot het risico was dat subsidieontvangers zich niet aan de voorwaarden hielden. De minister had daar bovendien onvoldoende op gecontroleerd. In 2021 zagen we dit opnieuw.

We constateerden tijdens ons onderzoek over 2022 bij een aantal subsidieregelingen dat de risico-inschatting 'onvoldoende' was. Daarnaast waren niet alle voorwaarden uit de regeling expliciet in de risicoanalyse meegenomen en was het controlebeleid niet goed genoeg uitgewerkt. Ook constateerden we dat bij de nieuwkomersregeling in het primair en voortgezet onderwijs scholen de bewijsstukken van nieuwkomers niet hoefden te bewaren. Hierdoor kon de minister niet vaststellen of de datum, waarop de nieuwkomer volgens de leerlingenadministratie op school was gestart, juist was. Waardoor niet volledig aantoonbaar was dat scholen dit geld terecht ontvingen. We zagen in 2022 bij meerdere omvangrijke subsidieregelingen dat de subsidie bij toekenning al direct werd vastgesteld, terwijl nog niet zeker was dat scholen aan de subsidievoorwaarden voldeden. Het risico bestond daarbij dat scholen de subsidievoorwaarden niet naleefden.

### **M&O-beleid 2023 is in de praktijk nog niet op orde**

We constateren dat bij grotere subsidieregelingen in 2023 de kwaliteit van de risicoanalyses nog verschilt. Een van de regelingen die we bekeken, is de regeling Verbetering basisvaardigheden, onderdeel van het *Masterplan basisvaardigheden* (zie § 5.2). Hier zien we dat een degelijke inschatting is gemaakt van de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Bij andere regelingen is de risico-analyse van mindere kwaliteit. Een voorbeeld is de subsidieregeling School en omgeving.

In 2023 zijn de meeste nieuwe subsidieregelingen vóór het vierde kwartaal gepubliceerd, dus voordat de minister zijn beleid om subsidies direct vast te stellen had herzien (zie hierna). Diverse subsidies zijn in 2023 dan ook bij toekenning direct al vastgesteld, zonder dat zeker is of de ontvanger de prestatie levert en aan de subsidievoorwaarden voldoet.

### **Belangrijke stappen in 2023 gezet om te komen tot een goed M&O-beleid**

OCW heeft in 2023 diverse belangrijke verbeteringen doorgevoerd in de opzet van het M&O-beleid. Zo zijn onder andere formats voor de risicoanalyses en het controlebeleid vastgesteld. Het gebruik van de formats heeft tot een beter inzicht in de gemaakte afwegingen geleid.



De formats zijn eind 2023 geëvalueerd. Naar aanleiding van deze evaluatie zijn aanpassingen doorgevoerd in het format voor de risicoanalyse en het controlebeleid. De hernieuwde formats zijn vastgesteld en per 1 januari 2024 in gebruik genomen. De werking hiervan zal in 2024 moeten blijken.

Tot najaar 2023 stelde de minister van OCW omvangrijke onderwijssubsidies direct vast bij toekenning van de subsidie, wanneer nog niet zeker was dat scholen aan de subsidievoorwaarden hadden voldaan. Uitzondering hierop is de regeling Verbetering basisvaardigheden waarbij de minister via een pilot ervoor koos om de subsidies pas vast te stellen *nadat* controle op de subsidievoorwaarden was uitgevoerd.

In oktober 2023 heeft de minister van OCW besloten dit ook bij andere onderwijs-subsidies zo te doen. Omvangrijke subsidies met voorwaarden die alleen achteraf getoetst kunnen worden, worden voortaan niet langer direct vastgesteld, dit is een substantieel deel van de subsidies. Dit is een belangrijke stap om te komen tot een goed M&O-beleid. Ook komt de minister hiermee tegemoet aan onze bezwaren op dit punt uit voorgaande verantwoordingsonderzoeken.

### **Nieuwkomersregeling**

Scholen hoeven geen bewijsstukken van nieuwkomers te bewaren in hun leerlingen-administratie. Behalve om privacyredenen is dit om de administratieve lasten voor scholen te beperken. Het gevolg is dat voor een deel van het geld voor onderwijs aan nieuwkomers niet aantoonbaar is dat scholen het terecht ontvingen. Want het is niet meer te controleren of alle nieuwkomers op het peilmoment op school zaten. Ook kan zo onduidelijk zijn hoe lang een nieuwkomer al in Nederland is. Dit laatste heeft invloed op de hoogte van de bekostiging. Om in de toekomst wel aan te tonen dat scholen de bekostiging terecht ontvingen, zijn aanpassingen nodig.

### **4.3.2 Informatiebeveiliging DUO: verbeteringen vragen meer tijd**

Veel bedrijfsprocessen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn gedigitaliseerd en ondergebracht in een complex IT-landschap. In ons verantwoordingsonderzoek 2021 hebben wij tekortkomingen geconstateerd bij verschillende onderdelen van het IT-beheer. DUO is hiermee gelijk aan de slag gegaan en boekte in 2022 goede voortgang. In ons verantwoordingsonderzoek 2023 constateren wij dat er nog verbeterpunten zijn voor autorisatiebeheer, back-ups en recovery en wachtwoordbeheer, aspecten die vallen onder informatiebeveiliging. Het wijzigingsbeheer is in 2023 voldoende op orde gebracht.

## **Autorisatiebeheer**

De onvolkomenheid bij het autorisatiebeheer van DUO staat al enkele jaren, omdat autorisatiebeheer een veelomvattend proces is. In 2022 zette DUO belangrijke stappen om het autorisatiebeheer op orde te brengen. Voor 2023 moest de focus liggen op inbedding van het autorisatiebeheer in de organisatie, bijvoorbeeld via de plan-do-check-act-cyclus (PDCA-cyclus).

Het autorisatiebeheer regelt de rechten (autorisaties) in het IT-systeem. Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen uitsluitend toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dus: autorisatiebeheer gaat over welke medewerkers welke activiteiten mogen verrichten, in welke onderdelen van het systeem. Te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen een bedreiging vormen voor de vertrouwelijkheid van de informatie en geven gebruikers met te ruime bevoegdheden de mogelijkheid om ongewenste acties uit te voeren. Dit noemen we een 'functiescheidingsconflict'. Bijvoorbeeld: een medewerker die betalingen mag verrichten, mag deze niet zelf ook registreren, om te voorkomen dat gesjoemeld wordt met geld en dit niet zichtbaar is in de cijfers. Juist bij DUO zijn we hier scherp op, want zij beschikken over veel persoonsvertrouwelijke gegevens van leerlingen en studenten.

In 2023 zien we verbeteringen bij de periodieke controles en het juist beheren van de accounts met rechten waarmee veel veranderingen kunnen worden doorgevoerd. Het doorvoeren van deze verbeteringen loopt nog door in 2024. Pas als dit proces is afgerond, neemt het risico af dat ongeautoriseerde personen toegang hebben tot de DUO-systemen.

## **Back-ups en recovery**

Back-ups zijn kopieën van data. Het is niet alleen noodzakelijk om back-ups te maken, maar ook om te testen of deze back-ups juist en volledig zijn. Ook moeten de back-ups, als het nodig is, weer teruggezet kunnen worden (*restore*). In 2022 zagen we dat DUO dit laatste niet deed in het restoreproces. Daardoor was onduidelijk of de back-ups in een noodgeval teruggeplaatst kunnen worden, zodat DUO kan blijven doordraaien als er een calamiteit heeft plaatsgevonden. Zo kunnen scholen en studenten hun geld blijven ontvangen. Op het gebied van back-ups en recovery heeft DUO in 2023 stappen gezet. Het instellen van een offline back-up op een fysieke locatie buiten het netwerk van DUO stond gepland voor 2023. Deze actie is deels afgerond; het doorvoeren van een belangrijke back-up-oplossing vraagt ook in 2024 nog tijd. DUO heeft nog verschillende testplannen voor het restoreproces. Ook deze worden uitgevoerd in 2024.

### **Wachtwoordbeheer**

Een laatste openstaande punt is het wachtwoordbeheer. In 2023 heeft DUO het wachtwoordbeheer van diverse omgevingen verbeterd. Het wachtwoordbeheer van 1 omgeving is nog niet van voldoende niveau. Het is dan makkelijker om een wachtwoord te achterhalen en op die manier toegang te krijgen terwijl dat niet mag. Periodieke wijziging van het wachtwoord, de wachtwoordsterkte, het versleuteld opslaan van wachtwoorden en de vergrendeling bij inactiviteit zijn hier nog niet goed geregeld. In 2023 heeft DUO wel passende maatregelen genomen voor de eigen databases, maar nog niet voor de databases die voor het hele Ministerie van OCW worden gebruikt. Dit staat gepland voor 2024.

### **Wijzigingsbeheer**

Als er wijzigingen in het systeem worden doorgevoerd, is het belangrijk dat er een gedocumenteerde teststrategie is. DUO stelde deze strategie op in 2022. In 2023 was het de bedoeling dat DUO een (deels geautomatiseerd) proces zou inregelen om de strategie in praktijk te brengen. Ook was er het voornemen om bij de periodieke controle op doorgevoerde wijzigingen gebruik te maken van een applicatie, als waarborg voor de PDCA-cyclus. Uit ons onderzoek over 2023 blijkt dat DUO deze maatregelen heeft doorgevoerd. Zo verloopt het proces voor testen van wijzigingen beheerst en is er periodieke controle op doorgevoerde wijzigingen.

## **4.4 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie**

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

# 5.

## Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit jaar onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema ‘extra geld’. We gaan in § 5.1 in op extra geld dat voor het Ministerie van OCW is toegekend sinds het coalitieakkoord uit 2021. In het verlengde hiervan hebben we de geldstromen van het *Masterplan basisvaardigheden* voor 2023 in kaart gebracht (§ 5.2). De overkoepelende uitkomsten van onze onderzoeken naar ‘extra geld’ presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2023*.

Vervolgens rapporteren we in § 5.3 de uitkomsten van het onderzoek naar nieuwkomers in het voortgezet onderwijs. Het nieuwkomersonderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO). We hebben onderzocht of het aannemelijk is dat de minister haar doelen voor het nieuwkomersonderwijs bereikt. In § 5.3 bespreken we de uitkomsten van dit onderzoek en doen we enkele aanbevelingen.

In § 5.4 volgt een terugblik op eerdere onderzoeken. We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van OCW in § 5.5.

### 5.1 Inzicht extra geld

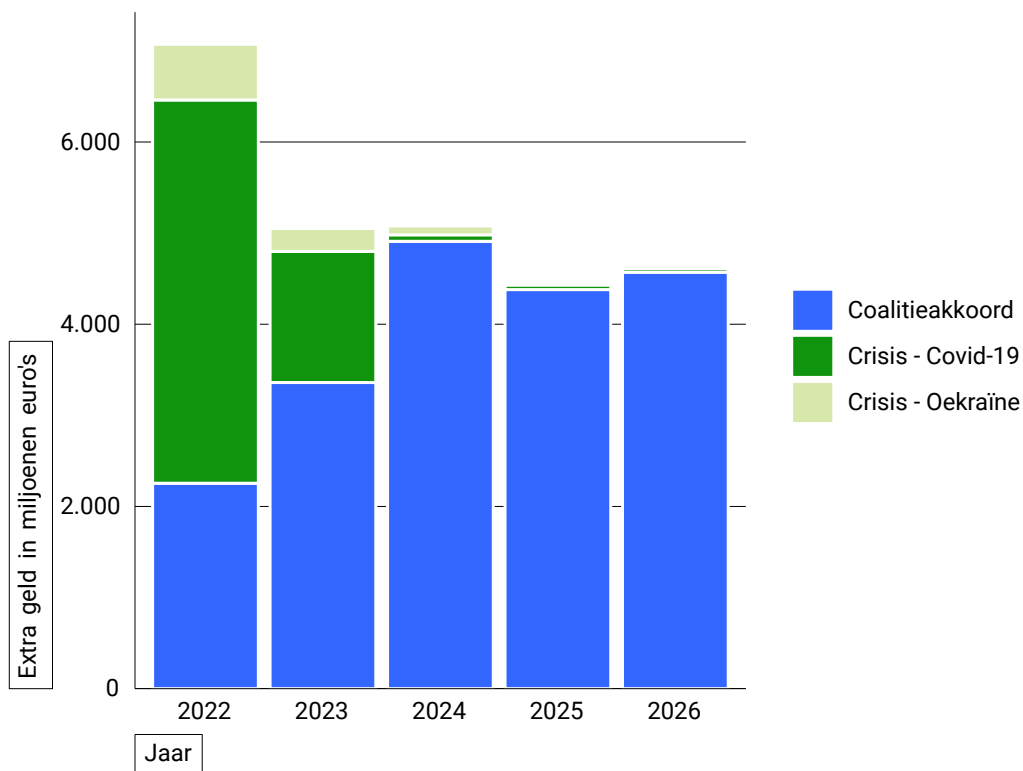
Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld. We onderzochten wat er met dit extra geld is gebeurd.

Naast het extra geld uit het coalitieakkoord trok het kabinet extra geld uit voor het bestrijden van crises, zoals de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. Ook van dit extra geld wilden we weten wat er bekend is over de resultaten.

De volgende figuur laat zien hoe het extra geld grofweg is verdeeld voor het begrotingshoofdstuk Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Enerzijds gaat het om geld uit het coalitieakkoord en anderzijds om geld voor het bestrijden van crises. In de figuur zijn alleen die crises opgenomen, waar substantiële bedragen mee gemoeid waren voor het Ministerie van OCW.

**Figuur 2** Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)

**Het meeste extra geld voor OCW komt in 2023 uit de coalitieakkoord middelen**



In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is extra geld vrijgemaakt voor grote thema's in het onderwijs, zoals 'versterken onderwijskwaliteit', 'leraren/schoolleiders' en 'kansengelijkheid'. Zo is ruim € 3,8 miljard aan extra geld vrijgemaakt voor het verbeteren van de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Hiervan is ruim € 1 miljard bestemd voor het verbeteren van de gelijke kansen van mbo-studenten (Algemene Rekenkamer, 2024). Ook stelt het kabinet structureel € 1 miljard extra geld per jaar beschikbaar voor het versterken van de algemene onderwijskwaliteit, waarvan ongeveer twee derde is bedoeld voor het *Masterplan basisvaardigheden*.

Daarnaast heeft het Ministerie van OCW sinds 2022 ook extra geld gekregen om onderwijsachterstanden door corona in te lopen. De minister heeft hiermee het *Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs)* opgericht. In het verantwoordingsonderzoek 2021 hebben we de geldstromen voor het *NP Onderwijs* in kaart gebracht (Algemene Rekenkamer, 2022). Scholen hebben een uitloop tot in 2024 om het geld uit te geven. De minister verwacht in 2025 inzicht in de resultaten te geven met verschillende evaluaties (zie verder § 5.4).

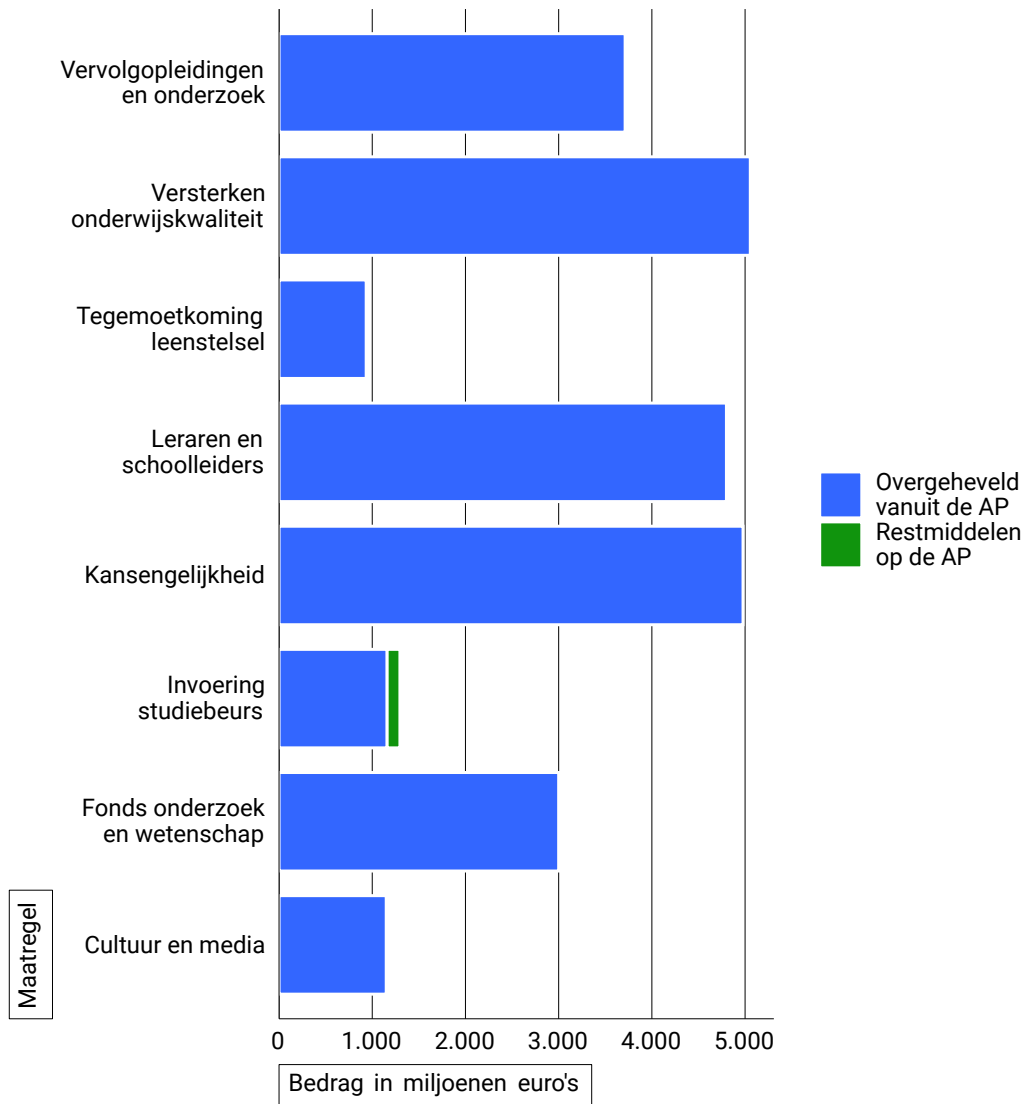
De afgelopen jaren kreeg het ministerie ook extra geld voor het voortgezet nieuwkomersonderwijs naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne. Voor 2023 gaat het in totaal om bijna € 31 miljoen. Dit geld is uitgegeven als extra subsidie aan de ondersteuningsorganisatie LOWAN-VO, het leerlingenvervoer van Oekraïense nieuwkomers en de onderwijshuisvesting voor Oekraïners. Daarnaast krijgen scholen aanvullende bekostiging voor Oekraïense leerlingen die korter dan 2 jaar in Nederland verblijven (net als voor andere nieuwkomers). Dit geld is toegevoegd aan de totale bekostiging en niet voor verschillende groepen nieuwkomers apart door het ministerie gevolgd. De totale bekostiging voor alle nieuwkomers uit het voortgezet onderwijs bedraagt in 2023 circa € 300 miljoen. Het nieuwkomersonderwijs kent een PxQ-bekostiging: hogere leerlingenaantallen door de toestroom van vluchtelingen betekent hogere uitgaven. In 2023 heeft de minister in totaal meer dan € 330 miljoen uitgegeven aan het gehele voortgezet nieuwkomersonderwijs. In totaal gingen in 2023 ongeveer 30.000 kinderen naar het voortgezet nieuwkomersonderwijs. In § 5.3.4 leggen we dit verder uit.

Extra geld vanuit het coalitieakkoord wordt meestal niet direct toegevoegd aan de departementale begroting. Het bedrag staat eerst op een 'aanvullende post' bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die nog nader uitgewerkt moet worden. Een ministerie stuurt een bestedingsvoorstel met onderbouwing van een maatregel naar het Ministerie van Financiën. Als het Ministerie van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de departementale begroting.

De volgende figuur laat de hoofdmaatregelen op de aanvullende post voor het Ministerie van OCW zien. Ook is te zien dat al het geld is overgeheveld naar het ministerie, er staan geen restmiddelen op de aanvullende post.

**Figuur 3** De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)

**Bijna al het extra geld voor OCW is overgeheveld**



De volgende tabel geeft kort aan wat de minister zelf in openbare stukken heeft gezegd over het resultaat van een aantal grote maatregelen. De minister van OCW heeft in verschillende brieven en financiële Kamerstukken over het resultaat van deze maatregelen aan het parlement gerapporteerd.

**Tabel 2** De bereikte resultaten van het extra geld, zoals door de minister van OCW gerapporteerd in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen €)

**De minister van OCW rapporteert niet per maatregel over de resultaten van extra geld**

Maatregel/doel	Herkomst	Op aanvullende post 2022 + 2023	Begroot 2022 + 2023	Resultaat/inzet
Cultuur (inclusief musea) en media	Coalitie akkoord	350	350	Steun in de rug bij herstel na corona, vernieuwing en groei van de cultuursector
Invoering studiebeurs	Coalitie akkoord	95	35	Studenten in het hoger onderwijs krijgen vanaf collegejaar 2023/2024 weer een basisbeurs
Kansengelijkheid	Coalitie akkoord	500	502	Geen inzicht in resultaten van extra geld
Leraren/schoolleiders	Coalitie akkoord	1600	1600	Het is nog te vroeg voor zichtbare resultaten
Tegemoetkoming leenstelsel	Coalitie akkoord	500	0	Geld wordt vanaf 2025 door DUO automatisch uitbetaald aan studenten die hier recht op hebben
Versterken onderwijskwaliteit	Coalitie akkoord	1100	1100	Groot deel van het geld is gebruikt voor <i>Masterplan basisvaardigheden</i>
<i>Nationaal Programma Onderwijs</i>	Crisis-gelden Covid-19	-	5043	Uitloop tot in 2024. Inzicht door minister verwacht in 2025
Nieuwkomers-onderwijs	Crisis-gelden Oekraïne	-	389	Extra subsidies en meer aanvullende bekostiging

Van het extra geld voor de thema's 'kansengelijkheid' en 'leraren/schoolleider' kunnen we niet direct per thema achterhalen of het gewenste resultaat is bereikt met dit extra geld. Dit komt onder andere doordat geld vanuit het coalitieakkoord vanaf de aanvullende post vaak verdeeld wordt over enerzijds bestaande begrotingsartikelen en anderzijds verschillende instrumenten. Als het geld aan de financiering van bestaande begrotingsartikelen is toegevoegd, is niet langer duidelijk uit welke specifieke bronnen het betreffende begrotingsartikel wordt gefinancierd. Het extra geld is daardoor niet meer afzonderlijk te traceren.



Daarnaast constateren we regelmatig dat de minister van OCW geen inzicht heeft in de resultaten van de extra gelden voor het onderwijs. Zo concludeerden we in ons recente onderzoek naar gelijke kansen van mbo-studenten (Algemene Rekenkamer, 2023; 2024) dat de minister van OCW geen inzicht heeft in de resultaten van extra gelden voor het verbeteren van de gelijke kansen van deze studenten, omdat hij onvoldoende richting geeft en informatie verzamelt. Dit betekent dat we als Algemene Rekenkamer dan zelf uitgebreid onderzoek moeten doen om inzicht in de resultaten van het extra geld te krijgen. Zoals we in ons recente onderzoek naar de gelijke kansen van mbo-studenten hebben gedaan.

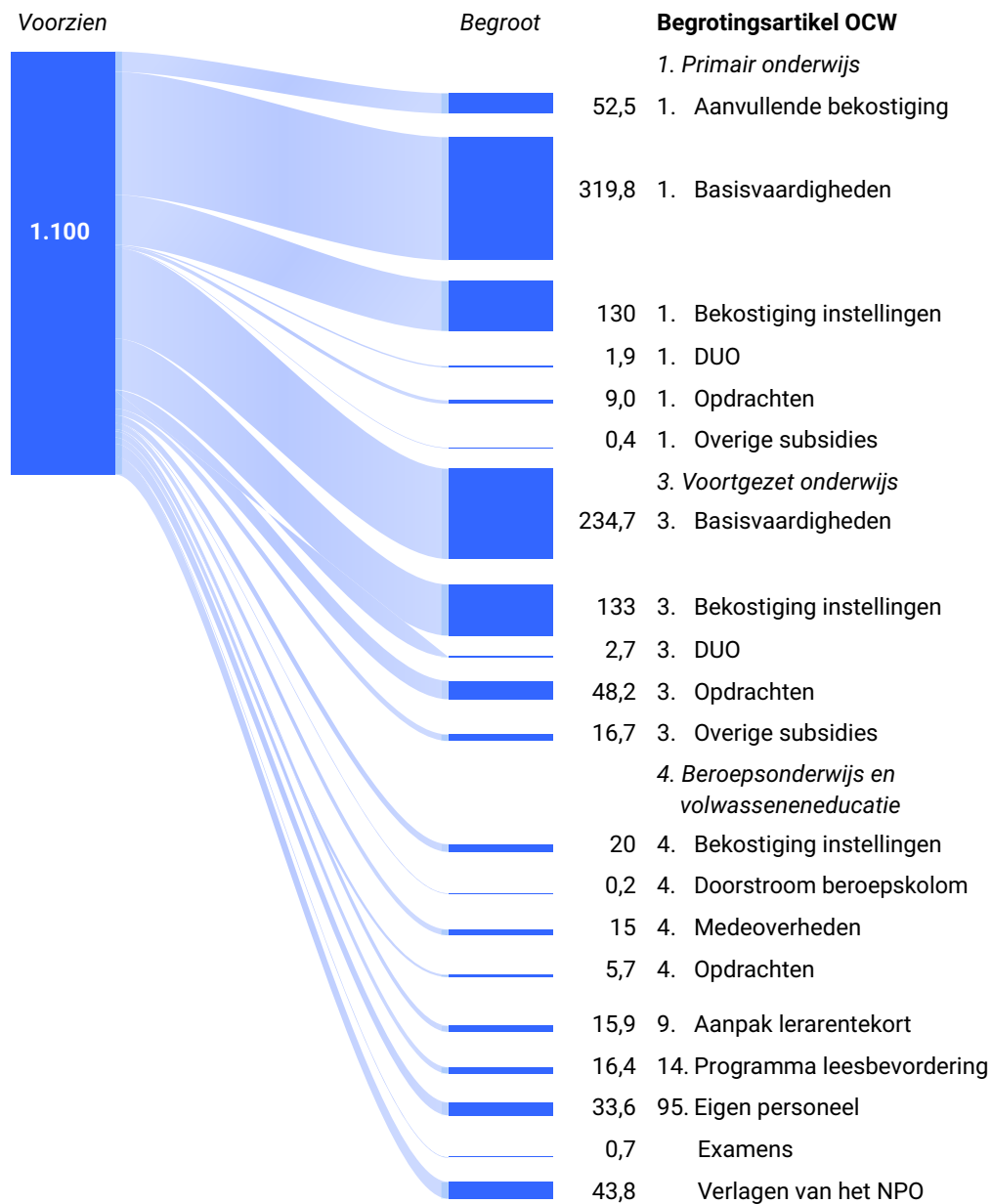
Een voorbeeld van geld dat is verdeeld over verschillende instrumenten op bestaande begrotingsartikelen, staat in onderstaande figuur 4: de aanvullende post voor de 'versterking van de onderwijskwaliteit'.

**Figuur 4** De verdeling van het extra geld van de aanvullende post voor de versterking van de onderwijskwaliteit (bedragen 2022 + 2023)

Extra geld voor versterken onderwijskwaliteit wordt over veel begrotingsartikelen verspreid

Maatregel: **Versterken onderwijskwaliteit**

Bedragen in € miljoen



De in totaal € 1,1 miljard extra geld voor het versterken van de algemene onderwijskwaliteit in 2022 en 2023 wordt door de minister van OCW over meerdere begrotingsartikelen verspreid. Uit de beantwoording van Kamervragen over de 1<sup>e</sup> Supplettoire Begroting van 2023 blijkt dat de minister voor PVO twee derde van dit geld voor het *Masterplan basisvaardigheden* gebruikt (Ministerie van OCW, 2023a). Met dit plan wil

de minister de onderwijskwaliteit versterken. De uitvoering van dit masterplan is in het voorjaar van 2022 gestart en duurzame maatregelen voor de lange termijn zijn nog in ontwikkeling. Het is dan ook te vroeg om resultaten te kunnen zien. Wel hebben we inzichtelijk gemaakt hoe de geldstromen binnen het masterplan voor het jaar 2023 lopen. Zie hiervoor § 5.2.

Dit masterplan is niet het eerste plan van de minister om basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. In februari 2021 hebben de minister van OCW en de toenmalige minister voor BVOM het *Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs)* opgezet. Dit programma was 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 (Algemene Rekenkamer, 2022).

Het *NP Onderwijs* heeft deels dezelfde doelstelling als het *Masterplan basisvaardigheden*: het verbeteren van basisvaardigheden bij leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs, zoals lezen, schrijven en rekenen. Ook zit er overlap in de looptijd van de 2 programma's: het *Masterplan basisvaardigheden* heeft in principe een looptijd van 5 jaar en startte in het najaar van 2022, dus vóór het einde van de looptijd van het *NP Onderwijs*. Daarnaast wordt de binnen het *NP Onderwijs* ontwikkelde interventiekaart voor de inzet van bewezen effectieve interventies ter verbetering van de 4 basisvaardigheden momenteel verder geactualiseerd voor onder andere de uitvoering van het *Masterplan basisvaardigheden* (Ministerie van OCW, 2023b). Deze zogenaamde 'evidence-informed' interventies kunnen door alle scholen die aan de slag willen met het verbeteren van de basisvaardigheden van hun leerlingen, worden gebruikt.

Door de overeenkomsten tussen *NP Onderwijs* en het *Masterplan basisvaardigheden*, lopen de activiteiten van beide plannen in elkaar over. Ongeveer 16% van de PO-scholen en 9% van de VO-scholen gebruiken het masterplan om onder het *NP Onderwijs* ingezette activiteiten voort te zetten. Een kwart van de scholen in het primair onderwijs en 1 op de 5 scholen in het voortgezet gebruikt het Masterplan om activiteiten uit het *NP Onderwijs* verder te ontwikkelen. Ruim een derde van de vo-scholen en bijna een kwart van de po-scholen heeft besloten met budget uit het *Masterplan basisvaardigheden* een nieuw plan te maken, los van het *NP Onderwijs* (Ministerie van OCW, 2023c).

In ons onderzoek naar de gelijke kansen van mbo-studenten (Algemene Rekenkamer, 2024) constateerden we dat mbo-bestuurders de doelen van het *NP Onderwijs* niet heel veel vonden verschillen van de landelijke speerpunten, die in het bestuursakkoord

2018 waren afgesproken tussen de minister en de MBO Raad (Ministerie van OCW & MBO Raad, 2018). Maar het ging wel om andere geldstromen. Mbo-bestuurders moesten daarom aparte bestedingsplannen en (verantwoordings)rapportages opstellen per geldstroom.

Het moeten werken met verschillende geldstromen voor dezelfde of vergelijkbare maatregelen en doelstellingen, brengt voor schoolbesturen versnippering van aandacht en extra administratieve rompslomp met zich mee, wat onnodig afleidt van het gericht werken aan het realiseren van de doelen, waarvoor ze extra geld ontvangen van de minister.

## 5.2 Geldstromen Masterplan basisvaardigheden

Te veel leerlingen verlaten het onderwijs zonder goede beheersing van de basisvaardigheden taal, rekenen/wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid (Ministerie van OCW, 2022a). Bovendien blijkt dat de leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs die basisvaardigheden steeds slechter beheersen (PISA, 2018; 2022; Inspectie van het Onderwijs, 2021; 2022; 2023). Het kabinet heeft de ambitie om, samen met het onderwijsveld, de beheersing van de basisvaardigheden aantoonbaar te verbeteren (Ministerie van OCW, 2022b).

In het voorjaar van 2022 heeft de minister voor PVO het *Masterplan basisvaardigheden* gelanceerd. Het *Masterplan basisvaardigheden* is een duurzaam programma met als doel: betere prestaties van leerlingen op de 4 basisvaardigheden (Ministerie van OCW, 2022a). Het programma omvat een breed pakket aan beleidsmaatregelen en heeft in principe een looptijd van 5 jaar, van schooljaar 2022-2023 tot en met 2027-2028. De minister geeft extra geld voor onder andere kwalitatief goede leraren, effectieve leer- en ontwikkelmiddelen, versterken van de taalomgeving van leerlingen en het ontwikkelen van een beter beeld van de prestaties op basisvaardigheden (Ministerie van OCW, 2022b; Ministerie van 2023a; 2023b).

### 5.2.1 Opzet en financiële omvang van het Masterplan

Om het *Masterplan basisvaardigheden* in praktijk te brengen volgt de minister voor PVO 2 sporen: 1 voor de korte termijn en 1 voor de langere termijn, elk met een eigen tijdspad. In 2022 en 2023 kreeg een groot deel van de scholen in het basis- en voortgezet onderwijs de subsidie Verbetering basisvaardigheden. In 2022 was sprake van een loting onder scholen die subsidie hadden aangevraagd. In 2023 werd voor 'prioriteitsscholen', die door de Inspectie van het Onderwijs zijn beoordeeld als 'zeer zwak' of 'onvoldoende', een aparte subsidieverdeling ingesteld om ervoor te zorgen dat deze scholen zonder loting subsidie kunnen aanvragen. Aanvullend op de

subsidie krijgen prioriteitsscholen ondersteuning op maat, door een van de onderwijscoördinatoren die bij het Ministerie van OCW in dienst zijn. Bij de subsidieregeling voor overige scholen wordt voorrang gegeven aan scholen met de grootste groep leerlingen met een risico op achterstanden. Ook kunnen ze op aanvraag gebruik maken van de hulp van de onderwijscoördinatoren (DUS-I, 2023; Ministerie van OCW, 2023b).

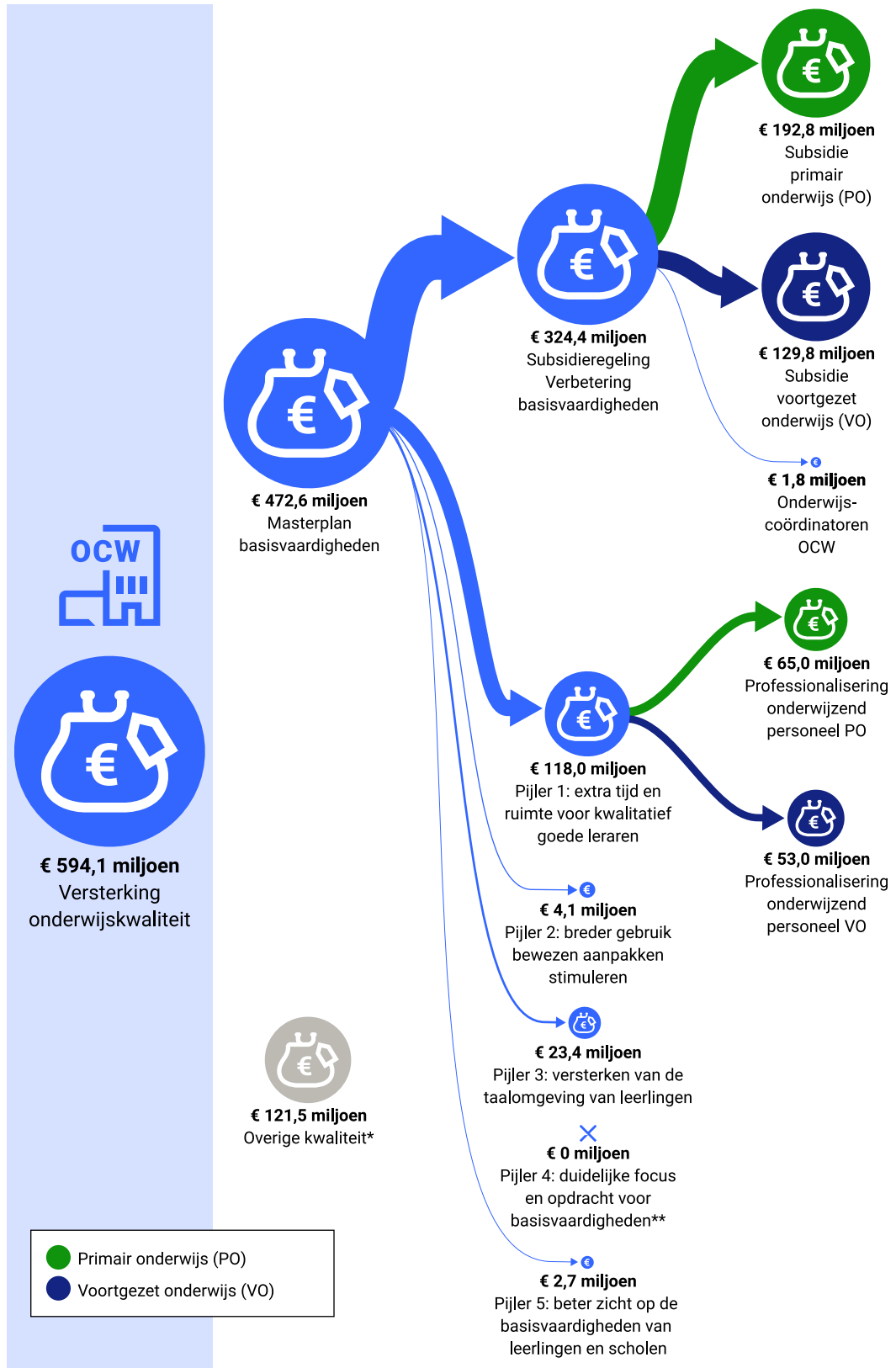
Op de langere termijn heeft de minister de ambitie om samen met het onderwijsveld toe te werken naar een 'integraal en duurzaam financieringsinstrument' voor het masterplan. Dit betekent dat alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs structureel geld krijgen om de basisvaardigheden te verbeteren. Minister en onderwijsveld willen ervoor zorgen dat de randvoorwaarden voor goed onderwijs op orde zijn, met extra aandacht voor de scholen die de grootste uitdagingen hebben op het gebied van basisvaardigheden (Ministerie van OCW, 2023c). De verwachting is dat de minister met een voortgangsbrief in mei 2024 de Tweede Kamer verder informeert over de ontwikkeling van dit financieringsinstrument.

Het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV stelt structureel € 1 miljard extra geld per jaar beschikbaar voor het versterken van de algemene onderwijskwaliteit, waaronder de basisvaardigheden. Voor het jaar 2023 was er minder geld begroot voor de versterking van de onderwijskwaliteit (€ 653,9 miljoen), waarvan bijna € 600 miljoen is uitgegeven. Figuur 5 toont de verdeling van deze coalitieakkoordgelden voor de verschillende onderdelen van het *Masterplan basisvaardigheden* in 2023. Deze verdeling is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van OCW. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

In figuur 5 is te zien dat van de extra gelden voor de versterking van de algemene onderwijskwaliteit in totaal € 594,1 miljoen in 2023 is uitgegeven, waarvan € 472,6 miljoen voor de maatregelen uit het *Masterplan basisvaardigheden*. De resterende € 121,5 miljoen gaat naar maatregelen die vallen onder de noemer 'overige kwaliteit', zoals het verlagen van de werkdruk in het voortgezet onderwijs, de curriculumherziening en het verbeteren van de sociale veiligheid op scholen. Deze maatregelen vallen formeel niet onder het *Masterplan basisvaardigheden*.

**Figuur 5** Verdeling van coalitieakkoordgelden voor versterking onderwijskwaliteit naar maatregelen uit het Masterplan basisvaardigheden en 'overige kwaliteit' in 2023

**Coalitieakkoordgelden voor het versterken van de onderwijskwaliteit gaan grotendeels naar het Masterplan basisvaardigheden**



\* Voor de maatregelen die onder de noemer 'overige kwaliteit' vallen zijn niet alle realisatiecijfers bij ons bekend.

\*\* In 2023 zijn er geen middelen uitgegeven aan de 'vakvoorbereiding digitale geletterdheid' die onder deze pijler valt.

### 5.2.2 Pijlers en maatregelen bij geldstromen Masterplan

Om inzicht te verkrijgen in de besteding van het geld voor het *Masterplan basisvaardigheden*, heeft de minister ervoor gekozen te rapporteren in de vorm van 'pijlers' met bijbehorende beleidsmaatregelen. Het bedrag dat in 2023 daadwerkelijk is uitgegeven voor het *Masterplan basisvaardigheden* ging naar 2 onderdelen: de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden voor een selectie van scholen en de ondersteuning voor scholen (€ 324,4 miljoen) en overkoepelende beleidspijlers met maatregelen voor alle scholen (€ 148,2 miljoen). De 5 pijlers, met daarbinnen verschillende beleidsmaatregelen, zijn (Ministerie van OCW, 2023c):

1. extra tijd en ruimte voor kwalitatief goede leraren;
2. breder gebruik van bewezen aanpakken stimuleren;
3. versterken van de taalomgeving van leerlingen;
4. duidelijke focus en opdracht voor basisvaardigheden (in het curriculum en toezicht);
5. beter zicht op de basisvaardigheden van leerlingen en scholen (monitoring).

Toelichting per pijler:

1. *Extra tijd en ruimte voor kwalitatief goede leraren*: hier ging in 2023 verreweg het grootste deel van het geld naartoe: € 118,0 miljoen. Verdeeld in € 65,0 miljoen voor de professionaliseringsuren van onderwijzend personeel met betrekking tot basisvaardigheden in het primair onderwijs, en € 53,0 miljoen voor hun collega's in het voortgezet onderwijs.
2. *Breder gebruik van bewezen aanpakken stimuleren*: in totaal € 4,1 miljoen voor het opzetten van een ondersteuningsstructuur voor de vakken burgerschap (€ 0,8 miljoen) en digitale geletterdheid (€ 3,3 miljoen);
3. *Versterken van de taalomgeving van leerlingen*: € 23,4 miljoen in totaal, waarvan (de grootste uitgaven van) € 10,7 miljoen voor leesbevordering via bibliotheken op school en € 10,0 miljoen voor de aanpak van laaggeletterdheid in het mbo (via het educatiebudget voor gemeenten);
4. *Duidelijke focus en opdracht voor basisvaardigheden*: begroot was € 3,0 miljoen voor de 'vakvoorbereiding digitale geletterdheid', maar dit is niet uitgegeven. De voorbereidingen voor de ontwikkeling van een nieuw examenprogramma digitale geletterdheid zijn begonnen, maar digitale geletterdheid als examenvak start pas in een volgende tranche;
5. *Beter zicht op de basisvaardigheden van leerlingen en scholen*: € 2,7 miljoen is uitgegeven aan de 'monitoring basisvaardigheden': het volgen van de resultaten bij verbeteren van de basisvaardigheden.

### 5.2.3 Financiële impuls en directe ondersteuning scholen via subsidieregeling

Het bedrag van € 324,4 miljoen voor de financiële impuls en directe ondersteuning voor scholen ging in 2023 voor het grootste deel naar de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden in het primair onderwijs (€ 192,8 miljoen) en in het voortgezet onderwijs (€ 129,8 miljoen). Deze subsidieregeling ondersteunt scholen bij het verbeteren van de basisvaardigheden. Scholen kunnen hiervoor bewezen effectieve interventies inzetten, zoals extra instructie en onderwijstijd voor leerlingen of werken aan professionalisering van personeel.

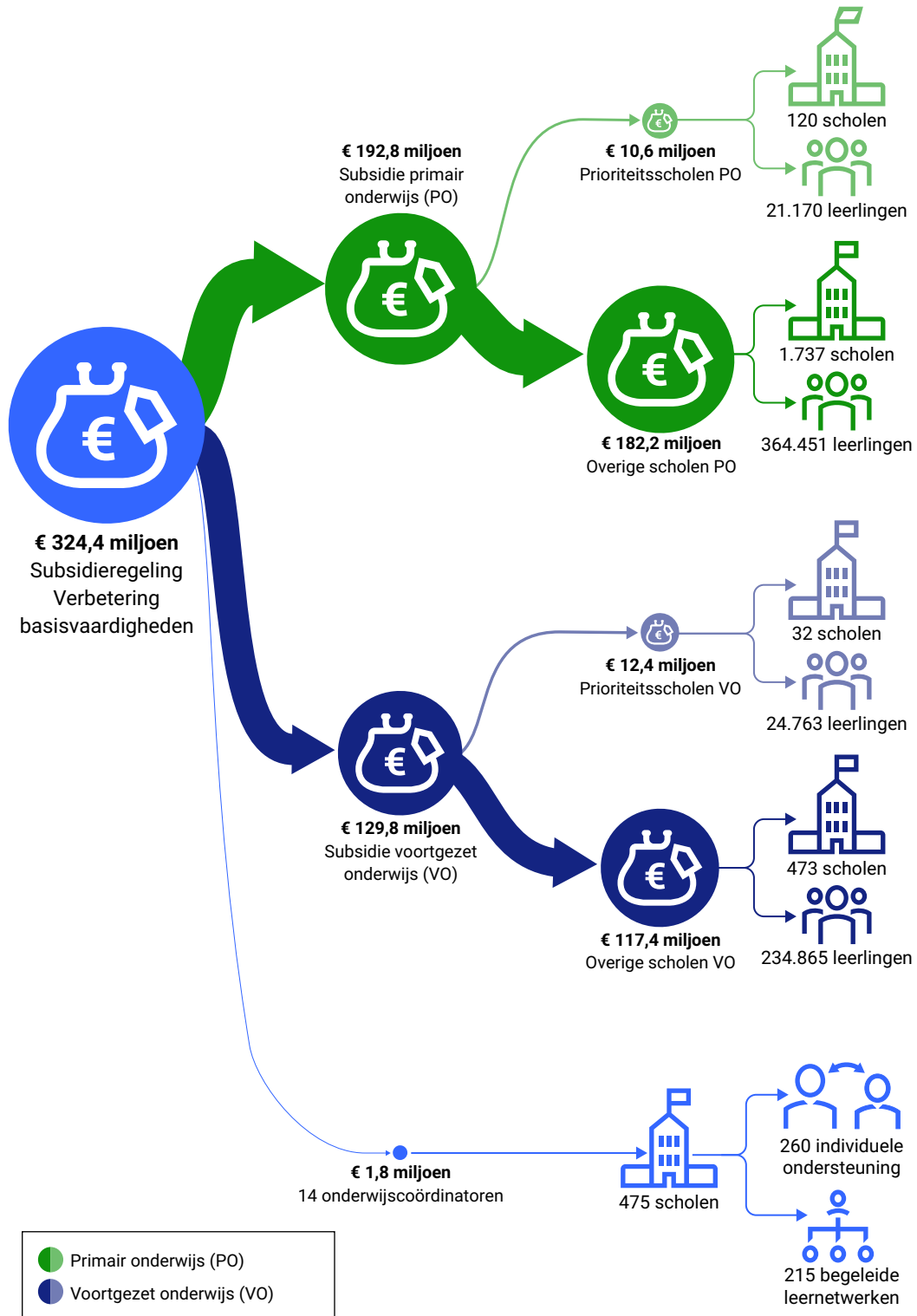
Figuur 6 laat zien hoe deze subsidiebedragen voor het primair en voortgezet onderwijs zijn onderverdeeld in 2023 en om hoeveel scholen en leerlingen het precies gaat. De scholen die in aanmerking komen voor subsidie krijgen € 500 per leerling per jaar, wat neerkomt op € 1.000 voor de gehele looptijd van 2 jaar (DUS-I, 2023). In totaal zijn in 2023 meer dan 2.350 scholen in het primair en voortgezet onderwijs met de subsidie ter verbetering van de basisvaardigheden aan de slag gegaan. Hiermee zijn ruim 645.000 leerlingen bereikt. Sinds de start van het *Masterplan basisvaardigheden* in het voorjaar van 2022 hebben inmiddels meer dan 3.000 scholen een beroep gedaan op de subsidieregeling (Ministerie van OCW, 2023b). In totaal zijn er volgens de minister ruim 835.000 leerlingen bereikt: 34% van het totaal aantal leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs.

Daarnaast laat figuur 6 zien dat er in 2023 € 1,8 miljoen is uitgegeven voor de inzet van de 14 onderwijscoördinatoren in dienst van het Ministerie van OCW. De onderwijscoördinatoren werken vraaggericht en helpen scholen met een plan voor de inzet van bewezen effectieve interventies, die de basisvaardigheden van de leerlingen op deze school verbeteren (DUS-I, 2023; Ministerie van OCW, 2023b). Van de in totaal 475 scholen die extra ondersteuning door de onderwijscoördinatoren krijgen, hebben 260 scholen 1-op-1 maatwerkondersteuning gekregen en 215 scholen ondersteuning in groepsverband, in een regionaal leernetwerk met ongeveer 5 andere scholen. Tot slot hebben 600 scholen in het primair en voortgezet onderwijs in 2023 deelgenomen aan een van de plenaire startbijeenkomsten die de onderwijscoördinatoren op verschillende plaatsen in het land organiseerden.



**Figuur 6** Verdeling van de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden naar het aantal scholen en leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs in 2023

Het geld van de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden is in 2023 ingezet voor 2.362 scholen en 645.249 leerlingen



#### 5.2.4 Doelen en voortgang Masterplan basisvaardigheden

De minister voor PVO stuurt 2 keer per jaar, in het voor- en najaar, een voortgangsbrief naar de Tweede Kamer over de stand van zaken bij het *Masterplan basisvaardigheden*. De doelstelling van het programma is om aan het einde van schooljaar 2027-2028 de basis in het primair en voortgezet onderwijs, en de aansluiting op het vervolgonderwijs op orde te hebben. Hiervoor heeft de minister concrete doelen en streefwaarden geformuleerd voor 1 jaar (trendbreuk subsidiescholen), voor 3 jaar (basis op orde) en voor 5 jaar (aansluiting op orde), gerekend vanaf de startmeting aan het einde van schooljaar 2022-2023 (Ministerie van OCW, 2023a; 2023b). Bijvoorbeeld: “Het streven is dat 95% van de leerlingen in het basisonderwijs over 3 jaar de basis voor rekenen (referentieniveau 1F) beheerst.” Daarnaast volgt de minister de komende jaren de voortgang en het inzicht in prestaties, zowel kwalitatief als kwantitatief. Zo wil de minister eind 2024 bekijken in hoeverre er al verbetering is in de basisvaardigheden door interventies bij de scholen die in het eerste jaar met de subsidie en ondersteuning aan de slag zijn gegaan (Ministerie van OCW, 2023b). In de voortgangsbrief van mei 2024 rapporteert de minister naar verwachting verder over de stand van zaken bij het masterplan aan de Tweede Kamer.

#### Tot slot

We constateren nu dat de huidige minister voor het *Masterplan basisvaardigheden* inderdaad concrete doelen met streefwaarden heeft geformuleerd, wat haar voorganger eerder voor het *NP Onderwijs* niet deed. Ook is de minister van plan de voortgang en prestaties bij de uitvoering van het masterplan kwalitatief en kwantitatief te volgen. Dit is een belangrijke eerste stap, maar het is nog te vroeg om vast te stellen wat de resultaten zijn. Het is belangrijk dat de minister haar aanpak verder doorzet om over 5 jaar te kunnen beoordelen of deze grote investering in het onderwijs de prestaties van leerlingen heeft verbeterd.

## 5.3 Nieuwkomers in het voortgezet onderwijs



Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van OCW in 2023 heeft gevoerd rond nieuwkomers in het voortgezet onderwijs. De minister maakt beleid om ervoor te zorgen dat nieuwkomers toegang hebben tot onderwijs en voorbereid worden voor doorstroom.

Dit onderwerp draagt bij aan het bereiken van het duurzame ontwikkelingsdoel 4: Kwaliteitsonderwijs.

### 5.3.1 Conclusie

De minister voor PVO heeft het nieuwkomersonderwijs niet als aparte onderwijsvorm ingericht. In de onderwijspraktijk heeft zich een nieuwkomersonderwijs-inrichting gevormd die de minister ondersteunt met haar beleid en met in totaal € 330 miljoen voor het voortgezet nieuwkomersonderwijs in 2023. De verplichte toegang tot onderwijs is vastgelegd in de leerplichtwet en de kwalificatieplicht. Ook is het recht op onderwijs voor ieder kind vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag (artikel 28). Het doel van de minister is daarbij dat alle nieuwkomers in Nederland toegang tot onderwijs hebben en voorbereid zijn op een goede doorstroom naar het reguliere onderwijs.

Wij concluderen:

- De inrichting van het voortgezet nieuwkomersonderwijs geeft de overgrote meerderheid van de leerplichtige nieuwkomers toegang tot onderwijs. Naar schatting 2.000 nieuwkomerskinderen hadden april 2023 geen toegang tot onderwijs, omdat er een tekort aan onderwijsplekken was. Eind 2023 volgden in totaal circa 30.000 kinderen voortgezet nieuwkomersonderwijs.
- De inrichting van het voortgezet nieuwkomersonderwijs lijkt een deel van de leerplichtige nieuwkomers goed voor te bereiden op de doorstroom naar het regulier onderwijs. Er zijn echter groepen (nieuwkomers die analfabeet zijn en die veel verhuizen) en momenten (als de vraag naar nieuwkomersonderwijs groot is) waarbij de goede doorstroom niet gegarandeerd is.
- De minister voor PVO zet extra middelen en de ruimte die 2 aangenomen spoedwetten bieden in om de toegang tot kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers te realiseren.
- Deze spoedwetten en het extra geld nemen nog niet alle knelpunten en risico's weg en in sommige gevallen vergroten zij het risico op onvoldoende kwalitatief onderwijs.

- Verschillende partijen maken zich zorgen over de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs en de gelijke behandeling van nieuwkomers. Wij delen dit. Onze grootste zorg is dat er op dit moment vaak afgeweken wordt van de reguliere onderwijswetgeving bij het nieuwkomersonderwijs, zonder dat wettelijk vastgelegd is aan welke minimumeisen voldaan moet worden wanneer dit gebeurt.

**Figuur 7** Doelstellingen nieuwkomersonderwijs en risico's uit de praktijk

### Inrichting voortgezet nieuwkomersonderwijs kent risico's voor doelstellingen



## 5.3.2 Het nieuwkomersonderwijs

### Nieuwkomers hebben recht op onderwijs

Ieder kind in Nederland heeft recht op funderend onderwijs; ook nieuwkomerskinderen, zoals vluchtelingen of kinderen van arbeidsmigranten. Niet alleen vanwege het maatschappelijk belang of omdat Nederland dit zelf zo heeft opgenomen in de Leerplichtwet 1969 en de kwalificatieplicht, maar ook omdat Nederland zich moet houden aan internationale verdragen. Nieuwkomers vallen namelijk, net zoals alle andere leerlingen in Nederland, onder het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind, kortweg: het Kinderrechtenverdrag. In dit verdrag is geregeld dat ieder kind recht heeft op onderwijs. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het waarborgen van dit recht. De minister voor PVO vult deze verantwoordelijkheid in de praktijk in.

Ook de leerplichtwet regelt voor kinderen het recht op en de verplichting om in Nederland onderwijs te volgen, ook als ze nog geen verblijfstatus hebben (Ministerie van OCW, 2023c). Leerlingen van 5 tot 16 jaar zijn leerplichtig. Jongeren tussen de 16 en 18 jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald, zijn kwalificatieplichtig. Dit maakt dat nieuwkomers binnen 3 maanden na aankomst in Nederland ook onderwijs moeten volgen en dat scholen verantwoordelijk zijn voor inschrijving en onderwijsdeelname van de nieuwkomerskinderen. In Nederland is de afspraak dat nieuwkomerskinderen uiterlijk 6 weken na aankomst onderwijs krijgen (Ministerie van OCW, 2023b).

### **Doelstellingen minister bij nieuwkomersonderwijs**

Een deel van de nieuwkomerskinderen vormt een kwetsbare groep. Hun achtergrond en leefomstandigheden zijn soms ingewikkeld en bovendien spreken ze meestal onvoldoende of geen Nederlands. Dit maakt volgens de minister dat voor deze groep specifiek beleid gewenst is, om te garanderen dat zij goed onderwijs kunnen volgen.

De minister voor PVO heeft voor het nieuwkomersonderwijs 2 specifieke doelen gesteld (Ministerie van OCW, 2023a; 2023d):

1. Iedere leerplichtige nieuwkomer heeft toegang tot onderwijs.
2. Het nieuwkomersonderwijs bereidt de leerling voor op een goede doorstroom naar het reguliere onderwijs.

Bij het tweede doel heeft de minister voor PVO gespecificeerd dat leerlingen voldoende taalvaardigheid en basisvaardigheden moeten verwerven om te kunnen integreren in het reguliere onderwijssysteem. Dit betekent dat het taalniveau van de leerling geen grote belemmering mag zijn voor een vervolgstap. De vervolgstap is het regulier onderwijs of de arbeidsmarkt (Ministerie van OCW, 2023a; 2023d).

### **5.3.3 Wat hebben we onderzocht?**

Wij hebben onderzocht of de minister voor PVO het voortgezet nieuwkomersonderwijsbeleid zo heeft ingericht dat zij haar doelen haalt. Daarvoor verzamelden en analyseerden we eerdere onderzoeken en informatie uit het werkveld. Ook voerden we gesprekken met onder andere medewerkers van het Ministerie van OCW, experts uit het onderwijsveld en met afdelingsleiders en docenten van scholen die voortgezet nieuwkomersonderwijs verzorgen. In bijlage 2 beschrijven we meer in detail hoe we het onderzoek hebben uitgevoerd.

#### **Afbakening binnen het onderzoek**

In de praktijk bestaan er verschillende definities voor de doelgroep van nieuwkomersonderwijs. In dit onderzoek volgen wij de beschrijving die het Ministerie van OCW geeft in een wet: “een jongere als bedoeld in de Leerplichtwet 1969 die een vreemdeling is in de zin van artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000; Voor de toepassing van deze paragraaf wordt onder nieuwkomer tevens verstaan een jongere in de zin van de Leerplichtwet 1969 die vier jaren of korter in Nederland is en om die reden de Nederlandse taal onvoldoende beheerst om in het voortgezet onderwijs in te stromen.” (Ministerie van OCW, 2023h; p. 6). We kijken niet naar leerlingen die internationaal georiënteerd voortgezet onderwijs of Europees secundair onderwijs volgen. Daarnaast focussen we ons specifiek op nieuwkomers in het voortgezet onderwijs.

### 5.3.4 Inrichting van het nieuwkomersonderwijs

#### **Geen eigen wettelijk kader voor nieuwkomersonderwijs**

Voor het nieuwkomersonderwijs bestaat geen specifieke wet- en of regelgeving over hoe het onderwijs aan nieuwkomers moet worden vormgegeven. Het nieuwkomersonderwijs valt daarom onder de wettelijke kaders en de bestedingsvrijheid van het reguliere onderwijs. Ook in deze wettelijke kaders wordt de inrichting van het nieuwkomersonderwijs niet nader gedefinieerd.

Voor het onderwijs aan nieuwkomers binnen het voortgezet onderwijs geldt de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (WVO). In de WVO is het voortgezet onderwijs (VO) in Nederland geregeld. Deze wet bevat onder andere bepalingen voor inschrijving, onderwijsprogramma's en taalondersteuning (Ministerie van OCW, 2023g). Deze bepalingen gelden juridisch gezien ook voor het nieuwkomersonderwijs op middelbare scholen. Dit betekent dat binnen het voortgezet onderwijs voor nieuwkomers dezelfde eisen gelden als voor reguliere leerlingen, bijvoorbeeld in het onderwijsprogramma.

Ondanks dat het nieuwkomersonderwijs volgens de wet niet als specifieke onderwijsvorm bestaat, zien we in de praktijk dat het onderwijs aan nieuwkomers toch vaak op een andere manier wordt ingericht dan het reguliere onderwijs. Dit komt onder meer omdat nieuwkomers een andere onderwijsbehoefte hebben dan reguliere leerlingen. Nieuwkomersonderwijs is het onderwijs dat nieuwkomers krijgen in de eerste periode na hun aankomst in Nederland. Het richt zich op het leren van de Nederlandse taal en de kennismaking met het Nederlandse onderwijssysteem.

Ook medewerkers van het Ministerie van OCW zien het nieuwkomersonderwijs als iets anders dan het reguliere onderwijs. Zij geven aan dat het nieuwkomersonderwijs in beginsel aan dezelfde eisen moet voldoen als het reguliere onderwijs. Maar in de praktijk wordt er op het nieuwkomersonderwijs maatwerk geboden, zeggen zij. Dit mag, omdat de wet (WVO) ruimte biedt voor afwijking in inhoud en onderwijstijd. De WVO geeft echter geen duidelijkheid over de wijze waarop en de mate waarin er binnen het nieuwkomersonderwijs mag worden afgeweken en welke minimumeisen wel aan de inhoud worden gesteld. Dit is niet in de WVO of een andere wet opgenomen (Ministerie van OCW, 2023i).

### **Nieuwkomers voornamelijk in Internationale Schakelklassen**

Nieuwkomers tussen de 12 en 18 jaar volgen onderwijs binnen het voortgezet onderwijs. Dit kan binnen het reguliere voortgezet onderwijs of in een van de Internationale Schakelklassen (ISK's). Deze klassen zijn speciaal ontwikkeld voor nieuwkomers. Een ISK bereidt leerlingen voor op het reguliere vervolgonderwijs in Nederland. Een ISK is altijd onderdeel van een middelbare school binnen het reguliere voortgezet onderwijs en wordt vaak ingericht als een 'afdeling' binnen de school. De ISK kan gehuisvest zijn in het gebouw van de reguliere VO-school of in een aparte locatie (LOWAN, 2023a; VO-raad, 2023a).

Hoeveel nieuwkomers naar een ISK gaan en hoeveel naar het reguliere onderwijs is niet precies bekend. Dit komt omdat de nieuwkomersvoorzieningen in de systemen van het Ministerie van OCW niet te onderscheiden zijn van regulier onderwijs. De nieuwkomersvoorzieningen in het voortgezet onderwijs hebben namelijk geen eigen institutionele identiteit of wettelijke grondslag. Verschillende gesprekspartners, zoals LOWAN-VO, de VO-raad en het Ministerie van OCW, geven aan dat de meeste nieuwkomers in het voortgezet onderwijs naar een ISK gaan. Naar schatting staan er eind 2023 30.000 leerlingen ingeschreven op ISK's (Ministerie van OCW, 2023a).

### **Minister voor PVO ondersteunt bestaande praktijk**

De inrichting van het voortgezet nieuwkomersonderwijs, zoals hierboven weergegeven, was geen expliciet beleid van de minister voor PVO. Deze inrichting werd in de praktijk door scholen gevormd toen er behoefte kwam aan een apart soort onderwijs voor nieuwkomers. De minister ondersteunt de ontstane praktijk van het nieuwkomersonderwijs wel. Hiervoor stelt het Ministerie van OCW verschillende financiële middelen ter beschikking. In totaal is er in 2023 meer dan € 330 miljoen naar het voortgezet nieuwkomersonderwijs gegaan (zie tabel 3).

**Tabel 3** Uitgaven aan het voortgezet nieuwkomersonderwijs voor het jaar 2023

Begrotingsonderdeel	Bedrag in euro's
Reguliere bekostiging nieuwkomers	22.181.750
Aanvullende bekostiging nieuwkomers, waarvan;	280.200.000
<i>Kwartaal 1 (20.825 nieuwkomers)</i>	<i>60.400.000</i>
<i>Kwartaal 2 (22.565 nieuwkomers)</i>	<i>68.700.000</i>
<i>Kwartaal 3 (22.828 nieuwkomers)</i>	<i>72.300.000</i>
<i>Kwartaal 4 (23.344 nieuwkomers)</i>	<i>78.800.000</i>
Enmalige voorbereidingskosten scholen	114.000
Instellingssubsidie LOWAN-VO	488.755
Extra geld voor Oekraïne, waarvan;	30.918.000
<i>Extra subsidie LOWAN-VO Oekraïne</i>	<i>150.000</i>
<i>Leerlingenvervoer Oekraïne (PO/VO)</i>	<i>21.400.000</i>
<i>Onderwijshuisvesting Oekraïne</i>	<i>9.368.000</i>
<b>Totaal</b>	<b>333.902.505</b>

Scholen die onderwijs aan nieuwkomers geven, krijgen aanvullende bekostiging voor de eerste 2 jaar dat deze leerlingen in Nederland zijn (DUO, 2023a; LOWAN, 2023b; Ministerie van OCW, 2023e; 2023f). De aanvullende bekostiging voor nieuwkomers bestaat uit 2 onderdelen. Ten eerste kan een school voor voortgezet onderwijs een eenmalige vergoeding voor voorbereidingskosten aanvragen. Dit betreft de voorbereidende en coördinerende werkzaamheden die samenhangen met de opstart van de eerste opvang voor nieuwkomers (LOWAN, 2023b). Ten tweede ontvangen scholen automatisch een bedrag per nieuwkomersleerling (DUO, 2023a; Ministerie van OCW, 2023f). Deze nieuwkomersbekostiging wordt, net als reguliere bekostiging, via de lumpsum op bestuursniveau toegekend. Scholen ontvangen voor nieuwkomers € 13.500 op jaarbasis.<sup>1</sup> Dit is € 4.950 meer dan de reguliere bekostiging van € 8.550 per jaar. Bovenstaande bedragen zijn op jaarbasis, het daadwerkelijk ontvangen bedrag per nieuwkomersleerling hangt af van hoe lang de leerling op school zit. Hiervoor worden 4 peildata gehanteerd (1 januari, 1 april, 1 juli, 1 oktober).

De aanvullende bekostiging is bedoeld voor extra aandacht en ondersteuning voor nieuwkomers in de eerste 2 jaar. Nieuwkomersleerlingen in de middelbare-schoolleeftijd hebben volgens de minister voor PVO in de regel 2 jaar nieuwkomersonderwijs nodig voor het leren van de taal. Daarnaast heeft volgens de minister een deel van de leerlingen extra ondersteuning nodig zoals cultuursensitief werken, namelijk hulp bij traumaverwerking of het bijspijkeren van vaardigheden als plannen en organiseren.



Tabel 3 laat zien dat de bekostiging per leerling de grootste uitgavenpost is van de uitgaven aan het nieuwkomersonderwijs in 2023. Het gaat in totaal om meer dan € 300 miljoen aan (aanvullende) bekostiging voor nieuwkomersleerlingen. Daarnaast verleent het Ministerie van OCW aan ondersteuningsorganisatie LOWAN-VO jaarlijks een instellingssubsidie (€ 489 duizend in 2023). LOWAN richt zich op de ondersteuning en organisatie van het hele nieuwkomersonderwijsveld. Zo ontwikkelde onder meer LOWAN-VO leerlijnen voor ISK's, in opdracht van het Ministerie van OCW. Deze leerlijnen zijn gebaseerd op de uitstroomprofielen van verschillende leeftijdsgroepen (12-16 jaar en 16+) en wat er nodig is om het beoogde eindniveau te behalen (LOWAN, 2023c).

#### **Extra geld voor Oekraïne**

Het Ministerie van OCW heeft in 2023 ook extra geld voor gemeenten beschikbaar gesteld om te waarborgen dat Oekraïense leerlingen voortgezet onderwijs konden volgen: dat er huisvesting is voor onderwijs aan hen en vervoer naar de school. Oekraïense nieuwkomers vallen op grond van een EU-besluit onder een tijdelijke beschermingsregeling. Er gelden voor hen een aantal uitzonderingen ten opzichte van andere nieuwkomers (NOS, 2022). Oekraïense leerlingen vallen bijvoorbeeld niet onder de regie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het COA zorgt normaal voor het leerlingenvervoer en de onderwijshuisvesting wanneer er asiellocaties in een gemeente zijn.

Door de grote toestroom van Oekraïense vluchtelingen, was de verwachting van de minister voor PVO dat gemeenten deze kosten niet binnen hun eigen begroting konden opvangen (Ministerie van OCW, 2023a). Daarom heeft de minister met een decentralisatie-uitkering extra geld beschikbaar gesteld voor het leerlingenvervoer van Oekraïense nieuwkomers. Het gaat voor 2023 om € 21,4 miljoen voor het primair en voortgezet onderwijs samen. De onderwijshuisvesting voor Oekraïense leerlingen is via een specifieke uitkering (SPUK) gefinancierd en aan gemeenten ter beschikking gesteld. Van de oorspronkelijk begrote € 159 miljoen voor onderwijshuisvesting is in 2023 slechts € 9,4 miljoen uitgegeven. Uit contact met gemeenten bleek dat zij uiteindelijk geen, of minder, extra budget nodig hadden dan verwacht; ze konden de leerlingen bijvoorbeeld onderbrengen in bestaande huisvesting (Ministerie van OCW, 2023a). Tot slot is ook de subsidie voor LOWAN-VO verhoogd met € 150 duizend om het onderwijs aan leerlingen uit Oekraïne te kunnen opschalen.

### 5.3.5 Onze bevindingen

We constateren dat het nieuwkomersonderwijs niet altijd aansluit bij de praktijk van de huidige migratiestromen en migratie- en integratiestelsel. Dat heeft verschillende oorzaken.

#### **Tekort aan onderwijsplekken**

De huidige inrichting van het nieuwkomersonderwijs werkt alleen goed als er een stabiele en behapbare vraag naar onderwijs voor nieuwkomers is. In de praktijk zien we dat de instroom van nieuwkomers wisselt. Het aanbod van onderwijs voor deze doelgroep moet flexibel kunnen reageren op de wisseling in aanbod van leerlingen. Op piekmomenten neemt de instroom in een korte tijd sterk toe, zoals tijdens de recente oorlogen in Syrië, Afghanistan of Oekraïne. Het aantal leerlingen op een ISK verdubbelde tussen 2021 en 2023 (VO-raad, 2023b). In 2023 waren er ongeveer 30.000 nieuwkomersleerlingen, waarvan 7.200 uit Oekraïne. Volgens de prognose van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is de verwachting dat de instroom van leerplichtige nieuwkomers de aankomende jaren blijft stijgen. Op de lange termijn is het moeilijk een goede schatting te maken, zeker gezien onverwachte crisissituaties, maar het is reëel dat piekmomenten zullen blijven ontstaan. Momenteel is er meer vraag naar plekken op ISK's dan de scholen aankunnen. Hierdoor volgen nieuwkomersleerlingen in sommige gevallen geen onderwijs of komen ze op wachtlijsten terecht. Het tekort aan onderwijsaanbod komt onder andere door huisvestingsproblematiek en een tekort aan leraren; specifiek docenten Nederlands als tweede taal (NT2). Recent heeft de VO-raad aangegeven dat 4 op de 5 ISK's kampen met een tekort aan leraren (VO-raad, 2023b).

Wanneer de vraag hoog is, gaat de huidige inrichting van het nieuwkomersonderwijs knellen. Niet alle nieuwkomers krijgen dan binnen 6 weken onderwijs. LOWAN-VO schatte dat 60% van de ISK's een wachtlijst hanteert en dat er in april 2023 ongeveer 2.000 nieuwkomers op een wachtlijst stonden bij een ISK (LOWAN, 2023d). De context van oorlogen en vluchtelingenstromen is niet geheel te voorzien, maar de minister garandeert desalniettemin dat alle nieuwkomers toegang tot onderwijs hebben. Dit doel wordt niet geheel bereikt op dit moment. Ook is er geen informatie beschikbaar over de lengte van de wachttijden: dit wordt landelijk niet bijgehouden. Medewerkers van het Ministerie van OCW geven aan dat het om een paar maanden gaat, medewerkers van scholen die we spraken hebben het soms over een half jaar tot een jaar.

### **Nieuwkomersonderwijs bereidt niet altijd goed voor op regulier onderwijs**

De grote vraag naar nieuwkomersonderwijs zorgt er ook voor dat het tweede doel van de minister onder druk staat: goed voorbereid doorstromen naar het regulier onderwijs. Doordat leerlingen een tijd op de wachtlijst staan, houden zij een kortere periode over om ISK-onderwijs te volgen. Het recht op aanvullende bekostiging stopt momenteel 2 jaar na aankomst in Nederland. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de 'effectieve' onderwijstijd die in die 2 jaar gevolgd is: als nieuwkomers bijvoorbeeld een half jaar geen onderwijs hebben kunnen volgen, blijft er maar anderhalf jaar aan aanvullende bekostiging over. Leerlingen mogen in principe na deze 2 jaar op een ISK blijven, maar ISK-scholen geven aan dat zij niet te veel leerlingen zonder aanvullende bekostiging onderwijs kunnen bieden. Scholen kunnen nog wel reguliere bekostiging krijgen voor de leerling en kunnen gebruik maken van onderwijsachterstandenbudgetten. Zonder de extra aanvullende bekostiging voor nieuwkomers is het volgens de scholen niet haalbaar om onderwijs te bieden zoals ze dat nu doen en nodig achten, namelijk met kleinere klassen en extra ondersteuning. Dit zorgt ervoor dat de leerlingen soms minder goed voorbereid moeten doorstromen naar het regulier onderwijs.

Ook zorgt de grote vraag naar nieuwkomersonderwijs ervoor dat er ingeboet wordt op onderwijskwaliteit op ISK's, bijvoorbeeld door grotere klassen en minder ondersteuning per leerling. Dit doen ISK's om zoveel mogelijk leerlingen een plek te bieden. De VO-raad schrijft dat de helft van de ISK's in 2023 aangaf geen volledig programma te kunnen bieden voor een deel van hun leerlingen. Zo geeft de VO-raad aan dat zo'n 8.600 nieuwkomersleerlingen minder lesuren hebben ontvangen (VO-raad, 2023b). Ook de Kinderombudsman sprak haar zorgen uit over de kwaliteit van het onderwijs en het ongelijke aantal lesuren van kinderen (Kinderombudsman, 2023). Door het missen van onderwijs of het krijgen van onderwijs van mindere kwaliteit, worden deze leerlingen minder goed voorbereid op de doorstroom naar het regulier onderwijs.

### **2 jaar voorbereiding soms te kort voor nieuwkomers**

De knelpunten die we hiervoor noemden doen zich voor wanneer de vraag naar nieuwkomersonderwijs hoog is. We constateren dat de huidige inrichting ook buiten deze piekmomenten niet altijd goed werkt. Een deel van de groep nieuwkomers heeft namelijk meer dan 2 jaar nieuwkomersonderwijs nodig, voordat zij goed voorbereid kunnen doorstromen. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerlingen die analfabeet zijn. Een docent die wij spraken, zegt hierover:

*"Er komen leerlingen binnen die nog nooit onderwijs hebben gehad, die je moet alfabetiseren, een taal aanleren, alle basisvaardigheden leren, eigenlijk wat je normaal in groep 3 doet. In principe doorlopen de leerlingen in de 2 jaar dat ze hier zijn een basisschool van 8 jaar."*

Een andere groep nieuwkomers heeft te maken met veel verhuizingen en heeft daarom soms langer nodig dan 2 jaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om vluchtelingen in asielzoekerscentra (AZC's) en Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV'ers) van boven de 15 jaar. Zij moeten vaak steeds opnieuw een school vinden, ingeschreven worden en wennen. Hierdoor gaat belangrijke leertijd verloren. AMV'ers vormen een steeds grotere groep van de leerplichtige nieuwkomers: de afgelopen jaren is het aantal bijna verdubbeld van 2.191 in 2021 naar meer dan 4.000 in 2023 (IND, 2023).

Verschillende docenten die wij spraken, gaven aan dat de groep die 2 jaar na aankomst in Nederland niet voldoende voorbereid is voor het vervolgonderwijs, steeds groter wordt. Zo gaf iemand aan dat voorheen 10% van de leerlingen geen extra bekostiging meer kreeg, maar dat dit nu opliep naar 30% en dat deze situatie niet meer houdbaar is. Een andere docent zei:

*“Van de 13 leerlingen in mijn (uitstroom)klas, verwacht ik dat er eind dit schooljaar 5 echt klaar zijn om door te stromen naar het regulier onderwijs, terwijl ze eigenlijk allemaal zouden moeten uitstromen dan.”*

Dat leerlingen niet goed voorbereid doorstromen, is een probleem. Het reguliere onderwijs is momenteel niet toegerust om nog extra ondersteuning te moeten bieden aan nieuwkomers na hun doorstroming. Bij veel reguliere scholen ontbreekt het aan kennis en expertise over nieuwkomers (onderwijs). ISK's geven aan dat de leerlingen hierdoor soms door op een lager niveau doorstromen dan ze eigenlijk aankunnen of dat ze vastlopen in het regulier onderwijs.

### **5.3.6 Minister lost structurele knelpunten niet op**

De minister heeft bovenstaande knelpunten grotendeels in zicht en voert beleid om sommige knelpunten op te lossen.

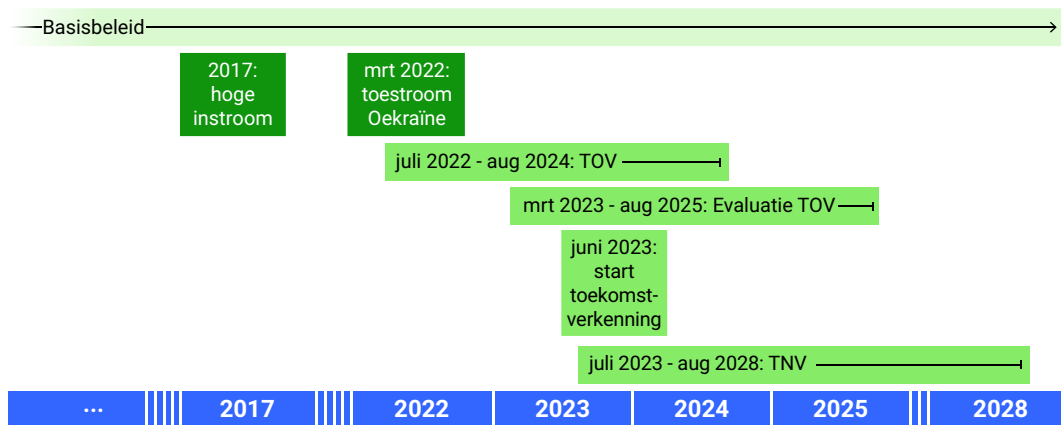
#### **Minister initieert spoedwetten om aanbod te vergroten**

De minister voor PVO veronderstelde dat het tekort aan onderwijsplekken op korte termijn niet is op te lossen zonder schoolbesturen en gemeenten meer ruimte en flexibiliteit te geven. De minister probeert daarom de toegang tot onderwijs voor leerplichtige nieuwkomers te waarborgen met 2 spoedwetten: 1 wet voor Oekraïense nieuwkomers en 1 voor alle nieuwkomers. Om de groep leerplichtige kinderen uit Oekraïne van voortgezet onderwijs te voorzien, is op 14 juli 2022 de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden (TOV) ingegaan. Dit was een tijdelijke wet die loopt tot augustus 2024.

Een jaar later, op 5 juli 2023, nam de Tweede Kamer de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorziening in het onderwijs (TNV) voor alle nieuwkomers aan. Ook dit is een tijdelijke wet. Deze wet loopt tot en met 2028. Beide wetten geven scholen de juridische ruimte om snel het onderwijsaanbod aan nieuwkomers uit te kunnen breiden door hen de mogelijkheid te geven van bepaalde onderdelen van de bestaande onderwijswetgeving (WVO) af te wijken (Ministerie van OCW, 2023d). Zo kan een school het aantal uur dat lesgegeven moet worden verlagen. Ook kan een school soms gemakkelijker afstandsonderwijs mogelijk maken.

**Figuur 8** *Beleid van de minister voor PVO*

**Sinds 2022 komt het voortgezet nieuwkomersonderwijsbeleid in een stroomversnelling**



*TOV: Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden (voor Oekraïners)*

**Succes van spoedwet alle nieuwkomers onzeker**

De minister zegt dat de nieuwe spoedwetten extra onderwijsplaatsen mogelijk maken. De minister geeft aan dat zij denkt dat er meer aanbod kan komen door de extra juridische ruimte die de wet biedt. Volgens de minister komt die extra ruimte onder andere door:

- het kunnen inzetten van onbevoegde leraren;
- flexibiliteit in de onderwijstijd die gegeven moet worden (minder lessen) (TNV);
- de mogelijkheid dat de minister een school kan verplichten om een TNV te openen.

Wij constateren dat niet met zekerheid gezegd kan worden dat de spoedwet voor alle nieuwkomers tot meer toegang tot nieuwkomersonderwijs gaat leiden. De extra ruimte die de wet biedt, is namelijk minimaal. De mogelijkheid om onbevoegde leraren in te zetten die de spoedwet voor alle nieuwkomers noemt, is niet nieuw. De WVO maakte dit ook al mogelijk. De spoedwet biedt wel meer flexibiliteit in de onderwijstijd die gegeven moet worden. Dit kan ruimte bieden voor ISK's: door per leerling minder lessen te geven, kan 1 leraar in zijn of haar werktijd aan meer kinderen onderwijs

geven. Een andere afwijking bij deze spoedwet is dat de minister kan besluiten dat er een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in een gemeente moet komen en dat het bevoegd gezag van de scholen hiervoor verantwoordelijk is. De oorzaken voor het gebrek aan voldoende onderwijsplekken liggen in het tekort aan (NT2)-leraren en het gebrek aan huisvesting. Als er geen leraren of huisvesting gevonden kan worden, is het de vraag of het verplicht stellen dat er een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in een gemeente moet komen, het daadwerkelijke aanbod van nieuwkomersonderwijs kan verhogen.

#### *Vergelijking tussen de spoedwet voor Oekraïense nieuwkomers en die voor alle nieuwkomers*

Zoals hierboven beschreven zijn er 2 spoedwetten: 1 voor Oekraïense nieuwkomers, die loopt sinds 2022, en de nieuwe spoedwet voor alle nieuwkomers, die loopt sinds de zomer van 2023. Beide spoedwetten proberen het tekort aan onderwijsaanbod voor nieuwkomers (tijdelijk) op te lossen door eisen aan het onderwijs te versoepelen. In die zin zou je kunnen zeggen dat de wetten vergelijkbaar zijn.

Via het dashboard van het Ministerie van OCW, is te zien dat in 2023 97% van de Oekraïense nieuwkomers toegang had tot het voortgezet onderwijs (DUO, 2023b). Of dit door de spoedwet voor Oekraïense nieuwkomers komt, is niet zeker. Deze spoedwet –de TOV– is namelijk nog niet geëvalueerd. De spoedwet voor Oekraïense nieuwkomers zou wel een mogelijke verklaring voor de hoge toegang tot onderwijs kunnen zijn onder de Oekraïense nieuwkomers. De spoedwet voor Oekraïense nieuwkomers maakte bijvoorbeeld het geven van afstandsonderwijs makkelijker. Het voordeel van afstandsonderwijs is dat scholen met minder leraren aan een grotere groep leerlingen les kunnen geven. Oekraïense kinderen bood dit de mogelijkheid om online onderwijs vanuit Oekraïne te volgen.

Hoewel beide spoedwetten vergelijkbaar zijn, betekent dat niet perse dat het resultaat van de spoedwet voor Oekraïense nieuwkomers (de hoge toegang tot onderwijs onder Oekraïense nieuwkomers) ook het resultaat gaat zijn bij de nieuwe spoedwet voor alle nieuwkomers. Het betekent dus niet dat deze nieuwe spoedwet ook voor een hoge toegang tot onderwijs onder alle nieuwkomers gaat zorgen. Dat komt omdat de nieuwe spoedwet voor alle nieuwkomers (ook uit andere landen) net wat anders is dan de spoedwet voor Oekraïense nieuwkomers. Ook is de context anders: het gaat bij de nieuwe spoedwet om een veel gevarieerdere groep: namelijk alle nieuwkomers, in plaats van een redelijk homogene groep (enkel Oekraïense nieuwkomers). Bij de spoedwet voor alle nieuwkomers is het geven van afstandsonderwijs bijvoorbeeld niet makkelijker gemaakt, iets dat wel versoepeld was bij de

spoedwet voor Oekraïense nieuwkomers zodat de mogelijkheid geboden werd Oekraïens onderwijs te volgen vanuit een Nederlandse school. Dit is wel verklaarbaar: deze versoepeling van de wet zal hoogstwaarschijnlijk minder goed werken voor alle nieuwkomers. Bij de spoedwet voor Oekraïense nieuwkomers sprak de doelgroep allemaal dezelfde taal (Oekraïens), waardoor dit goed te organiseren was. Bij de spoedwet voor alle nieuwkomers is de doelgroep veel gevarieerder: alle nieuwkomers en dus veel verschillende talen die gesproken worden. Bovendien was het aanbod voor afstandsonderwijs vanuit Oekraïne groot, dit is ook niet in elk land of in elke taal het geval.

Wat de toegang tot onderwijs voor Oekraïense leerlingen ook makkelijker maakte, is dat er gebruik gemaakt kon worden van Oekraïens sprekende leraren. Dit was geen versoepeling van de wet, ook onder de WVO mag dit in principe. Bij de Oekraïense leerlingen kon dit gebruikt worden, omdat de leerlingenpopulatie allemaal dezelfde taal sprak en er een leraar ingezet kon worden die geen Nederlands spreekt, maar wel diezelfde taal. Bij een gevarieerde leerlingenpopulatie, zoals bij de doelgroep van de spoedwet voor alle nieuwkomers, is dit niet mogelijk: daar spreken de leerlingen niet allemaal dezelfde taal.

Een derde mogelijke verklaring voor de hogere toegang onder Oekraïense leerlingen, kan zijn dat het sentiment in de samenleving anders was bij de Oekraïense nieuwkomers dan bij andere groepen (Motivaction, 2022). Over het algemeen waren mensen meer bereid om te helpen. Of dit sentiment ook anders is in het onderwijs weten we niet, maar het is denkbaar dat mensen zich wilden aanmelden als (tijdelijke) leraar om deze groep op te vangen.

### **Onderwijsveld kritisch over spoedwetten**

De spoedwetten kunnen ook negatieve effecten hebben. Zo is er een risico voor de kwaliteit van het onderwijs. De onderwijskwaliteit voor nieuwkomers die onderwijs krijgen op een TOV of TNV, hoeft niet hetzelfde te zijn als op een ISK. Hierdoor worden nieuwkomersleerlingen mogelijk minder goed voorbereid op doorstroom naar het regulier onderwijs. De PO-raad, VO-raad, LOWAN-VO, de Kinderombudsman en de Inspectie van het Onderwijs hebben al gewaarschuwd dat dit ervoor kan zorgen dat deze groep straks niet goed voorbereid doorstroomt naar het reguliere onderwijs. De eisen die de minister momenteel heeft opgenomen in de spoedwetten om de kwaliteit te borgen, nemen volgens ons, en ook volgens andere partijen, dit risico niet weg. In de gesprekken die wij voerden met docenten en afdelingsleiders van ISK's werd veel kritiek geuit op de Wet TOV:

*“Het is niet oké dat je halve dagen lesgeeft, en ze dan toch na 2 jaar door moeten stromen. In die 2 jaar moeten ze intensief onderwijs hebben, naast allemaal landingsaspecten, om naar het regulier onderwijs te gaan.” – Afdelingsleider ISK*

*“De wetgeving doet zo geen recht aan de potentie die er in deze groep zit. Er is lang gerekt en nauwelijks Nederlands aangeboden. Maar die leerlingen blijven hier voorlopig. Hoe stromen ze dan door naar het regulier onderwijs? Na anderhalf jaar onderwijs hebben ze soms taalniveau A0. Dat zegt veel over wat er gebeurd is op die TOV.”*

– Docent ISK

We spraken ook met een reguliere school, geen ISK, met een speciale voorziening voor Oekraïense nieuwkomers (TOV voorziening). De docenten en afdelingsleider op deze school waren positief. Zij gaven echter ook aan dat de school dit enkel als noodoplossing deed en geen expertise rondom nieuwkomersonderwijs had.

*“Wij hebben gewoon gedaan wat ons hart ons ingaf om te doen. We hebben ons hart opengezet en keken van tijd tot tijd welke mogelijkheden er waren. We hebben ons niet zo met de toekomst beziggehouden, we zijn er voor deze jongeren en doen wat we kunnen. Maar we hebben geen intentie om hier een ISK te starten.” – Afdelingsleider bij een TOV*

De evaluatie van de Wet TOV is gepland voor 1 augustus 2025. De Wet TOV is dus niet geëvalueerd voor de invoering van de Wet TNV. Voor de monitoring van de TNV is afgesproken om jaarlijks een evaluatie te doen met hoeveel TNV-locaties er zijn en van welke juridische ruimte er gebruik wordt gemaakt.

### **Minister voert ook aanvullend beleid**

Naast de spoedwetten is de minister bezig met kleinere ingrepen, bijvoorbeeld om de NT2-kennis te vergroten onder leraren die het nieuwkomersonderwijs in willen, om meer zicht te krijgen op nieuwkomers in AZC's of door met de minister van Justitie en Veiligheid in gesprek te gaan over de verhuizingen van vluchtelingen. Maar ondanks deze initiatieven zorgt dit beleid er nog niet voor dat het onderwijs aan nieuwkomers ook werkt zoals nodig is om (structureel) de doelstellingen van de minister te behalen. De minister werkt ook aan een toekomstverkenning voor het nieuwkomersonderwijs. Hiervoor spraken medewerkers van het Ministerie van OCW in 2023 verschillende partijen en in 2024 gaan ze met scholen in gesprek over wat er nodig is om het stelsel toekomstbestendig te maken. De voorwaarden voor de aanvullende bekostiging en de expertisedeling tussen de ISK's en het regulier onderwijs zijn ook onderwerp van gesprek in de toekomstvisie (Ministerie van OCW, 2023a; 2023b). Het Ministerie van OCW is aan het verkennen of het mogelijk is om voor het bepalen van de aanvullende



bekostiging de startdatum van het onderwijs in Nederland te nemen in plaats van de aankomstdatum (Ministerie van OCW, 2023a). Dit lost echter niet alle problemen op. De gemiste leertijd als leerlingen verhuizen, blijft hierbij binnen de 2 jaar vallen en ook voor analfabeten blijft de bekostiging 2 jaar.

Ten slotte heeft de minister momenteel verschillende scenario's voorgelegd om de sturing van het funderend onderwijs te herijken. In een kamerbrief geeft zij aan dat dit tot doel heeft de onderwijskwaliteit te verbeteren en kansengelijkheid meer effect te laten hebben (Ministerie van OCW, 2024). Onderwerpen binnen deze herijking zijn onder andere het lerarentekort en de samenwerking tussen scholen. Ook deze herijking biedt aanknopingspunten om de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs te verbeteren, onder andere door meer regie en samenwerking tussen scholen.

### 5.3.7 Oordeel

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

Het is niet waarschijnlijk dat de minister voor PVO het stelsel zo heeft ingericht dat alle leerplichtige nieuwkomers toegang hebben tot onderwijs en voorbereid zijn op de doorstroom naar het regulier onderwijs. De meeste nieuwkomers krijgen onderwijs, maar een niet verwaarloosbare groep niet, of niet tijdig. De aansluiting op het reguliere onderwijs is bovendien niet altijd goed en staat steeds meer onder druk. Gelet op het maatschappelijk belang van goed onderwijs beoordelen wij het beleid voor het voortgezet nieuwkomersonderwijs daarom als matig.

#### Oordeel



### 5.3.8 Conclusies en vooruitblik

We constateren dat het Nederlandse onderwijs met ondersteuning van de minister erin geslaagd is om de grote meerderheid van de minderjarige Oekraïense vluchtelingen een plek te bieden. Gezien de snelheid die bij crises nodig is en de nog steeds groeiende grootte van de uitdaging is dit een vermeldenswaardige prestatie. Ondanks dat, zijn er verschillende knelpunten bij de huidige inrichting van het

nieuwkomersonderwijs. Deze knelpunten zorgen ervoor dat de toegang tot onderwijs en de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs onder druk komen te staan als de vraag het aanbod overstijgt. Dat is het geval bij een plotselinge vluchtelingencrisis. Op die momenten lukt het niet altijd om te voldoen aan de kwaliteitseisen van de WVO.

Volgens de WVO mag hier momenteel wel van afgeweken worden als dit nodig is. Er is echter nergens wettelijk vastgelegd aan welke minimale eisen het nieuwkomersonderwijs moet voldoen, op die momenten dat er van de WVO afgeweken wordt. Ter vergelijking: voor bijvoorbeeld het speciaal voortgezet onderwijs, waar ook wordt afgeweken van de WVO, is dit wel wettelijk vastgelegd. In de Wet op de expertisecentra (voor het speciaal onderwijs) staat bijvoorbeeld wie er bevoegd is om les te geven, maar ook wat de taken van de speciale instellingen zijn en welke doelen en uitgangspunten dit type onderwijs nastreeft. Ook gaat deze wet in op de onderwijstijd, de inhoud van het onderwijs en de verschillende uitstroomprofielen die er mogelijk zijn. De groep nieuwkomersleerlingen is qua grootte vergelijkbaar met de groep kinderen die speciaal voortgezet onderwijs volgen. We pleiten daarom voor wettelijk vastgelegde minimumeisen voor de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs; juist als er afgeweken moet worden van de bestaande onderwijswetgeving. Nu staan er enkele minimumeisen in de spoedwetten, maar ook bij scholen die niet onder de spoedwetten vallen, wordt soms afgeweken van de WVO.

Een structureel noodinstrumentarium zien wij niet als een toereikende oplossing, gezien de grote kans dat er ook in de toekomst sprake zal zijn van plotselinge vluchtelingenstromen. De spoedwetten vergroten de toegang tot het onderwijs ten koste van de kwaliteit. De balans tussen toegankelijkheid en kwaliteit is een politieke keuze. Maar we verwachten dat wanneer de minister concessies doet aan de kwaliteit van onderwijs, zij in ieder geval duidelijk maakt waar de kwalitatieve ondergrens ligt. Zodat kinderen weten waar zij op mogen rekenen, en het parlement kan beoordelen of het gevoerde beleid van de minister uitpakt zoals het bedoeld was.

Onze aanbevelingen voor de minister voor PVO zijn daarom:

1. Leg wettelijk vast wat de minimumeisen zijn voor de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs: zowel wanneer er wel én wanneer er geen sprake is van een crisissituatie. Hierbij kan gedacht worden aan wat de taak en de uitgangspunten van het nieuwkomersonderwijs zijn, het minimum aan contacturen en de eisen aan taal en competenties van leraren.
2. Zorg dat de bekostiging aansluit bij de daadwerkelijk gevolgde onderwijstijd. Zorg daarom ten eerste dat de bekostiging van 2 jaar pas start op het moment dat een nieuwkomer daadwerkelijk aan het onderwijs begint, in plaats van de

datum van aankomst in Nederland. Zorg er ten tweede voor dat wanneer een deel van de tijd geen onderwijs is gevolgd (zoals bij nieuwkomers die veel moeten verhuizen en daardoor niet ononderbroken onderwijs hebben gevolgd) de bekostiging langer doorloopt, zodat ook zij bekostigd worden voor 2 jaar daadwerkelijk gevolgd onderwijs.

## 5.4 Terugblik

In deze paragraaf blikken we terug op 2 onderzoeken naar de resultaten van beleid uit ons verantwoordingsonderzoek 2021 en dat van 2022. Namelijk:

1. Het Nationaal Programma Onderwijs (2021);
2. De Fair Practice Code als voorwaarde voor cultuursubsidie (2022).

Voor beide onderzoeken zijn we nagegaan of de bewindspersonen onze aanbevelingen van destijds hebben opgepakt.

Als laatste geven we de hoofdlijnen weer van het onderzoek naar de gelijke kansen van mbo-studenten, die we in 2 delen publiceerden: op 12 september 2023 deel I en op 14 februari 2024 deel II.

### 5.4.1 Het Nationaal Programma Onderwijs

Het *Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs)* was de grootste eenmalige investering in het Nederlandse onderwijs ooit: € 8,5 miljard. Het doel was de leervertragingen weg te werken die ontstaan waren door de coronapandemie. Ons onderzoek toonde aan dat het effect van deze miljardeninvestering niet vast te stellen was, omdat de minister voor PVO vooraf geen duidelijke en concrete doelen en indicatoren voor de besteding had opgesteld (Algemene Rekenkamer, 2022). De Algemene Rekenkamer heeft ook in andere onderzoeken benadrukt dat inzicht in de resultaten van publieke investeringen in het onderwijs alleen mogelijk is als vooraf goed geregeld is wat de doelen zijn en hoe het geld besteed moet worden (Algemene Rekenkamer, 2021).

Ons onderzoek toonde verder aan dat het lerarentekort een positief effect van de bestede miljarden belemmerde. Ook waren er onvoldoende mogelijkheden om 'effectieve interventies', die de minister aandroeg, te gebruiken. Dit kwam doordat de toenmalige minister in zijn communicatie niet duidelijk was over de periode waarbinnen scholen het geld mochten besteden. Daarnaast belemmerde de minister het effect van de extra gelden door de wijze waarop hij het geld over scholen verdeelde: alle scholen kregen namelijk geld, ongeacht hun risico op leerachterstanden.

Nadat de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek 2021 bekend waren, heeft de minister de verdeling van het geld aangepast. Dit gebeurde met ingang van het schooljaar volgend op de start van het *NP Onderwijs*. Dus in het schooljaar 2022-2023 kregen scholen met een hoger risico op leerachterstanden een groter deel van het totaalbudget dan andere scholen. Ook heeft de minister de looptijd van de besteding van het geld met 2 schooljaren verlengd, namelijk tot in 2024 (Ministerie van OCW, 2022a). De minister verwacht in 2025 met verschillende evaluaties inzicht te kunnen geven in de resultaten van het *NP Onderwijs* (Ministerie van OCW, 2023a).

In zijn reactie op ons verantwoordingsonderzoek 2021 gaf de toenmalige minister voor BVOM aan de beleidsinformatie te verbeteren en budgetten effectief in te zetten – niet alleen op het *NP Onderwijs*, maar ook breder. Bij het *Masterplan basisvaardigheden* zien we dat de huidige minister voor PVO invulling geeft aan onze aanbeveling bij het *NP Onderwijs* om vooraf duidelijke en concrete doelen en indicatoren voor de besteding op te stellen.

#### **5.4.2 De Fair Practice Code als voorwaarde voor cultuursubsidie**

Om de arbeidssituatie van werkenden in de cultuursector te verbeteren, heeft de staatssecretaris Cultuur en Media een nieuwe voorwaarde ingevoerd voor cultuursubsidies die het Ministerie van OCW en de Rijksfondsen verlenen. De cultuursector heeft een *Fair Practice Code (FPC)* opgesteld en subsidie-aanvragers moeten deze onderschrijven. De code bevat onder andere uitgangspunten over eerlijke beloning van werknemers en ingehuurde zzp'ers. Met de nieuwe voorwaarde hoopt de staatssecretaris bewustwording over eerlijk belonen en cultuurverandering te stimuleren.

Ons onderzoek in 2022 toonde aan dat de FPC weliswaar breed bekend is, maar dat bewustzijn alleen niet genoeg is om eerlijke beloning in de cultuursector te bewerkstelligen (Algemene Rekenkamer, 2023a). De code kan bovendien niet gehandhaafd worden, omdat vooralsnog normen voor een eerlijke betaling ontbreken. In ons onderzoek gaven we aan dat we van de staatssecretaris meer actie verwachtten om deze problemen duurzaam op te lossen. Onze 3 aanbevelingen hiervoor waren:

1. Stel een begindatum, waarna gehandhaafd zal worden op eerlijke betaling door gesubsidieerde instellingen.
2. Spreek met de sector af dat er voor die datum overeenstemming moet zijn over handhaafbare normen voor eerlijke betaling.
3. Maak afspraken met andere grote financiers over het gelijktrekken van de subsidievoorwaarden op het gebied van eerlijk belonen.

De minister van OCW heeft in zijn reactie op ons rapport aangegeven extra geld in de culturele basisinfrastructuur (bis)<sup>2</sup> 2025-2028 beschikbaar te stellen voor betere beloning. In het najaar van 2023 heeft de staatssecretaris dit bedrag op € 36,4 miljoen vastgesteld (Ministerie van OCW, 2023b). Ook zijn culturele instellingen volgens de nieuwe bis-regeling verplicht cao's, honorariumrichtlijnen en/of tariefafspraken in verwante sectoren te volgen. En volgens de regels in het beoordelingskader BIS 2025-2028 geldt het niet onderschrijven van de FPC als weigeringsgrond. Verder werkt de sector aan een convenant voor de cultuursector met normen voor *fair pay*, dat in 2024 gereed moet zijn (Ministerie van OCW, 2022b).

Wij constateren dat de staatssecretaris verdere stappen heeft gezet om eerlijke beloning in de cultuursector te stimuleren. We zijn met name positief over de budgetverhoging voor meerjarige regelingen van Rijkscultuurfondsen. Eerlijk belonen wordt immers sterk belemmerd door het incidentele karakter van subsidies, en door lange doorlooptijden van subsidieaanvraag tot toekenning, zoals we aantoonde in ons verantwoordingsonderzoek 2022.

Het merendeel van de instellingen in de cultuursector krijgt geen meerjarige subsidie, maar tijdelijke financiering voor de duur van een project. Bovendien zijn instellingen voor projecten vaak afhankelijk van verschillende subsidiebronnen, waaronder die van provincie of gemeente. Financieringsvoorwaarden van deze partijen die gaan over eerlijke beloning kunnen verschillen en zelfs tegenstrijdig zijn aan die van het Rijk. In deze terugblik pleiten we er dan ook voor dat de staatssecretaris onze derde aanbeveling niet uit het oog verliest, en dus tijdig afspraken maakt met andere grote financiers over gelijke subsidievoorwaarden op het gebied van eerlijk belonen.

### **5.4.3 Gelijke kansen mbo**

Wanneer mbo- studenten op een lager niveau een mbo-opleiding volgen dan wat bij hun capaciteiten past, dan laten ze een deel van hun capaciteiten, talenten en vaardigheden onbenut. Dit heeft nadelige gevolgen voor hun kansen op de arbeidsmarkt en voor hun financiële situatie en welzijn in de rest van hun leven. Bovendien mist de Nederlandse samenleving wat deze jongeren te bieden hebben als ze wél alles uit hun schoolcarrière hadden kunnen halen.

De minister van OCW heeft daarom de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen en extra geld beschikbaar gesteld om de gelijke kansen van mbo-studenten te verbeteren. Zo heeft hij drempels weggenomen en de besturen van mbo-scholen gestimuleerd om het probleem van ongelijke kansen aan te pakken door afspraken met hen te maken en extra geld beschikbaar te stellen. Voor de periode 2019-2022

ging het om ruim € 1,6 miljard, waarvan de minister niet specifiek heeft gemaakt welk deel bestemd was voor het verbeteren van gelijke kansen. Voor de periode 2023-2027 heeft de minister van OCW ruim € 3,8 miljard beschikbaar gesteld voor het verbeteren van de kwaliteit van het mbo. Het bevorderen van gelijke kansen is daarbij een van de prioriteiten, waarvoor de minister ruim € 1 miljard beschikbaar heeft gesteld voor de periode 2024-2027.

Veel van de studenten met wie we in ons onderzoek spraken, zeiden dat ze tevreden waren over de begeleiding en ondersteuning vanuit school. Maar we stelden ook vast dat een deel van de mbo-studenten niet evenveel kans krijgen om goed te kunnen presteren. Ondanks maatregelen en geld van de minister van OCW lijken achtergrond en thuissituatie van mbo-studenten, zoals armoede, nog steeds van invloed op hun onderwijsresultaten. Ook kregen we in de gesprekken met vele studenten en onderwijsteams regelmatig voorbeelden te horen van ongelijke behandeling (discriminatie) van studenten op basis van hun achtergrond of beperkingen.

Verder stelden we vast dat niet alle mbo-studenten die extra begeleiding en ondersteuning nodig hebben, dat steuntje in de rug ook echt krijgen. Of studenten de begeleiding en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben om hun opleiding te volgen en af te ronden, kan verschillen per mbo-instelling, per opleiding en per docent of stagebegeleider. Dat komt omdat de mbo-besturen van de minister van OCW zelf mogen kiezen welke maatregelen ze nemen om gelijke kansen te verbeteren. En die vrijheid geven zij grotendeels door aan hun onderwijsteams. Vervolgens maken onderwijsteams ook eigen keuzes over de begeleiding en ondersteuning die ze studenten bieden, zonder dat ze zich hierbij aan een afgesproken minimum hoeven te houden. Hierdoor kan voor bepaalde mbo-studenten op de ene school kansenongelijkheid in stand blijven, terwijl ze op een andere mbo-school beter af zouden zijn. Dit geldt ook binnen mbo-scholen. Met als gevolg dat er gevallen blijven waarin een toch al minder gunstige uitgangspositie blijft voortbestaan. Dat is ernstig, want een mbo-diploma vormt een belangrijk fundament voor de latere loopbaan van deze jongeren.

Op basis van onze bevindingen concludeerden we dat de minister van OCW onvoldoende richting geeft aan het gelijkekansenbeleid. Verder concludeerden we dat de minister en de mbo-bestuurders te weinig zicht hebben op wat de maatregelen en het extra geld voor het verbeteren van gelijke kansen daadwerkelijk hebben opgeleverd. Hierdoor weten de minister en de schoolbesturen niet welke maatregelen wel en niet werken in de praktijk. Maar juist dat inzicht is nodig om het gelijkekansenbeleid te verbeteren en het publieke geld hiervoor zo doelmatig mogelijk in te zetten. Het

betekent ook dat de minister van OCW niet over voldoende informatie beschikt om de Tweede Kamer te kunnen informeren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn gelijkekansenbeleid.

Het is zaak dat de minister en bestuurders van mbo-scholen *gezamenlijk* richtinggevende kaders opstellen voor de invulling van het gelijkekansenbeleid binnen mbo-scholen. We hebben daarom de minister van OCW en de besturen van mbo-scholen aanbevolen om met prioriteit de volgende zaken gezamenlijk te bepalen (Algemene Rekenkamer, 2023b; 2024):

- Wat verstaan we precies onder 'gelijke kansen' en hoe formuleren we dat in meetbare en toetsbare termen?
- Welke resultaten moeten eind 2027 zijn gerealiseerd en bij welke (duidelijk bepaalde groepen) studenten moeten die resultaten zichtbaar zijn?
- Welke basisinformatie is nodig om te bepalen in welke mate er sprake is van kansengelijkheid onder mbo-studenten? En welke informatie is nodig om de effectiviteit van ingezette maatregelen en budget vast te stellen?

De uitkomsten van deze gezamenlijke exercitie kan de minister opnemen in beleidsartikel 4 'Beroepsonderwijs en volwasseneducatie' van de OCW-begroting voor 2025, in de voortgangsrapportages over de *Werkagenda MBO* en het *Stagepact MBO* vanaf voorjaar 2025 en op de website [www.ocwincijfers.nl](http://www.ocwincijfers.nl).

De minister van OCW heeft in zijn reactie op ons onderzoek aangegeven onze conclusies en aanbevelingen te begrijpen en ondersteunen. Tegelijkertijd is hij terughoudend in het doen van toezeggingen, vanwege de demissionaire status van het kabinet. Wij verwachten dat een nieuw kabinet onze conclusies en aanbevelingen omzet in concrete daden. Ons onderzoek laat immers zien dat dit niet langer kan wachten, vanwege de persoonlijke groei en ontwikkeling van de vele jongeren die een mbo-opleiding volgen en die de basis geeft voor de rest van hun leven. En vanwege de Nederlandse samenleving die de capaciteiten, talenten en vaardigheden van deze jongeren hard nodig heeft. We volgen of dit ook gebeurt. Het is op dit moment nog te vroeg om de opvolging van onze aanbevelingen vast te kunnen stellen.

## 5.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.



# 6.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft op 25 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 6.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De minister schrijft “Met interesse hebben we kennis genomen van de uitkomsten van uw Verantwoordingsonderzoek 2023. Hierbij ontvangt u onze reactie.

### **Vooruitgang op eerder geconstateerde onvolkomenheden**

DUO onderschrijft het belang van goede informatiebeveiliging en is verheugd om te lezen dat de Algemene Rekenkamer vooruitgang ziet op dit complexe dossier. In 2023 heeft DUO het wijzigingenbeheer voldoende op orde gebracht. DUO gaat voortvarend door op de ingeslagen weg om de laatste verbeterpunten op het gebied van informatiebeveiliging (op de onderdelen autorisatiebeheer, back-ups & recovery, wachtwoordbeheer) aan te pakken.

Ten aanzien van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van subsidies aan bekostigde onderwijsinstellingen geldt hetzelfde. Ook daar is de inspanning door u niet onopgemerkt gebleven en blijft OCW komend jaar werken aan een juiste toepassing van het opgezette M&O beleid.

### **Geldstromen Masterplan basisvaardigheden**

Het is goed om te lezen dat de Algemene Rekenkamer positief is over de concrete doelen en streefwaarden die door OCW voor het Masterplan basisvaardigheden zijn geformuleerd. Ik ben het met de Rekenkamer eens dat het van belang is om de aanpak door te zetten om in 2028 het effect te kunnen meten. Met het implementatieonderzoek en de monitor basisvaardigheden houdt OCW goed zicht op de uitvoering en de effecten en daarover rapporteren we twee keer per jaar aan de Tweede Kamer.

### **Nieuwkomers in het voortgezet onderwijs**

In het rapport constateert u dat het een vermeldenswaardige prestatie is dat het Nederlandse onderwijs, met ondersteuning vanuit de overheid, erin geslaagd is om de grote meerderheid van de minderjarige Oekraïense vluchtelingen een plek te bieden. Daarbij constateert u ook dat er verschillende knelpunten zijn met betrekking tot het nieuwkomersonderwijs, zoals lerarentekort en de zeer hoge instroom. Deze knelpunten, die er voor zorgen dat de toegang tot het onderwijs en de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs onder druk komen te staan als de vraag het aanbod overstijgt, herken ik. Daarom werk ik samen met het onderwijs (onder andere met leraren, leerlingen, schoolleiders, schoolbestuurders en gemeenten) aan een toekomstvisie voor het onderwijs aan nieuwkomers.

Daarnaast beveelt u aan om de aanvullende nieuwkomersbekostiging te laten aansluiten bij de daadwerkelijk gevolgde onderwijstijd. Dit onderwerp heeft al langere tijd mijn aandacht, daarom heb ik op 9 april jongstleden de Tweede Kamer geïnformeerd dat de startdatum van de nieuwkomersbekostiging wijzigt van datum binnenkomst in Nederland naar eerste inschrijving op een school. Ik kan echter niet toezeggen dat de bekostiging langer doorloopt als een leerling een periode geen onderwijs heeft gevolgd, omdat dit niet uitvoerbaar is. Momenteel worden ook wijzigingen verkend en voorbereid om de onzekerheid op de nieuwkomersbekostiging te verlagen.

### **Tot slot**

In uw rapport haalt u eerdere gedane onderzoeken aan en geeft u een overzicht van maatregelen die zijn gefinancierd met de middelen uit het Coalitieakkoord. Wij delen niet uw bevinding dat op de thema's kansengelijkheid en leraren/schoolleiders niet kan worden bepaald welke resultaten zijn bereikt. We monitoren actief en staan in nauw contact met het veld over het effect van de ingezette middelen. Uiteraard betrekken we uw aanbevelingen hierbij en zijn we graag bereid gedurende de uitwerking (technisch) overleg te hebben. Verder maken we 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 beleids-indicatoren; 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 bij 'Begroten en verantwoorden'.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We danken de minister voor zijn constructieve reactie. In dit nawoord reageren we op zijn reactie over nieuwkomers in het voortgezet onderwijs en de thema's kansengelijkheid en leraren/schoolleiders.

De minister schrijft dat hij de door ons geschetste knelpunten rond het voortgezet onderwijs aan nieuwkomers herkent. Het is goed om te lezen dat hij samen met het onderwijs aan een toekomstvisie voor het onderwijs aan nieuwkomers werkt. Het is van belang om ook mee te nemen hoe minimumeisen voor de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs wettelijk vastgelegd kunnen worden. We vinden het positief om te lezen dat de minister de Tweede Kamer geïnformeerd heeft dat datum binnenkomst in Nederland naar eerste inschrijving op een school wijzigt. Deze eerste stap om de bekostiging aan te laten sluiten bij de daadwerkelijk gevolgde onderwijstijd onderschrijven wij, maar hiermee wordt niet het gehele probleem opgelost: wanneer nieuwkomers een deel onderwijstijd missen, bijvoorbeeld door verhuizing, wordt dit nu niet ingehaald met langer doorlopende bekostiging.

We moedigen de minister aan om samen met het onderwijsveld op zoek te gaan naar een passende en uitvoerbare oplossing, zodat ook deze groep leerlingen op het juiste niveau gebracht kan worden om goed door te stromen naar het regulier onderwijs.

De minister geeft aan onze bevinding over het inzicht in de resultaten van het extra geld uit het coalitieakkoord voor de thema's kansengelijkheid en leraren/schoolleiders niet te delen. We merken op dat actief volgen en een nauw contact met het veld veel inzichten brengt, maar niet direct zicht geeft op resultaten van extra geld. De Algemene Rekenkamer pleit voor het meegeven van meetbare doelstellingen van publieke onderwijsmiddelen bij de toekenning vooraf. Het is de verantwoordelijkheid van de minister van OCW om het parlement inzicht te geven in de resultaten van onderwijsmiddelen achteraf, met name vanwege het budgetrecht van de Tweede Kamer. We gaan graag in op een uitnodiging om kennis en expertise hierover te delen.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2023

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 2023* van het Ministerie van OCW.

Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023) staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

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

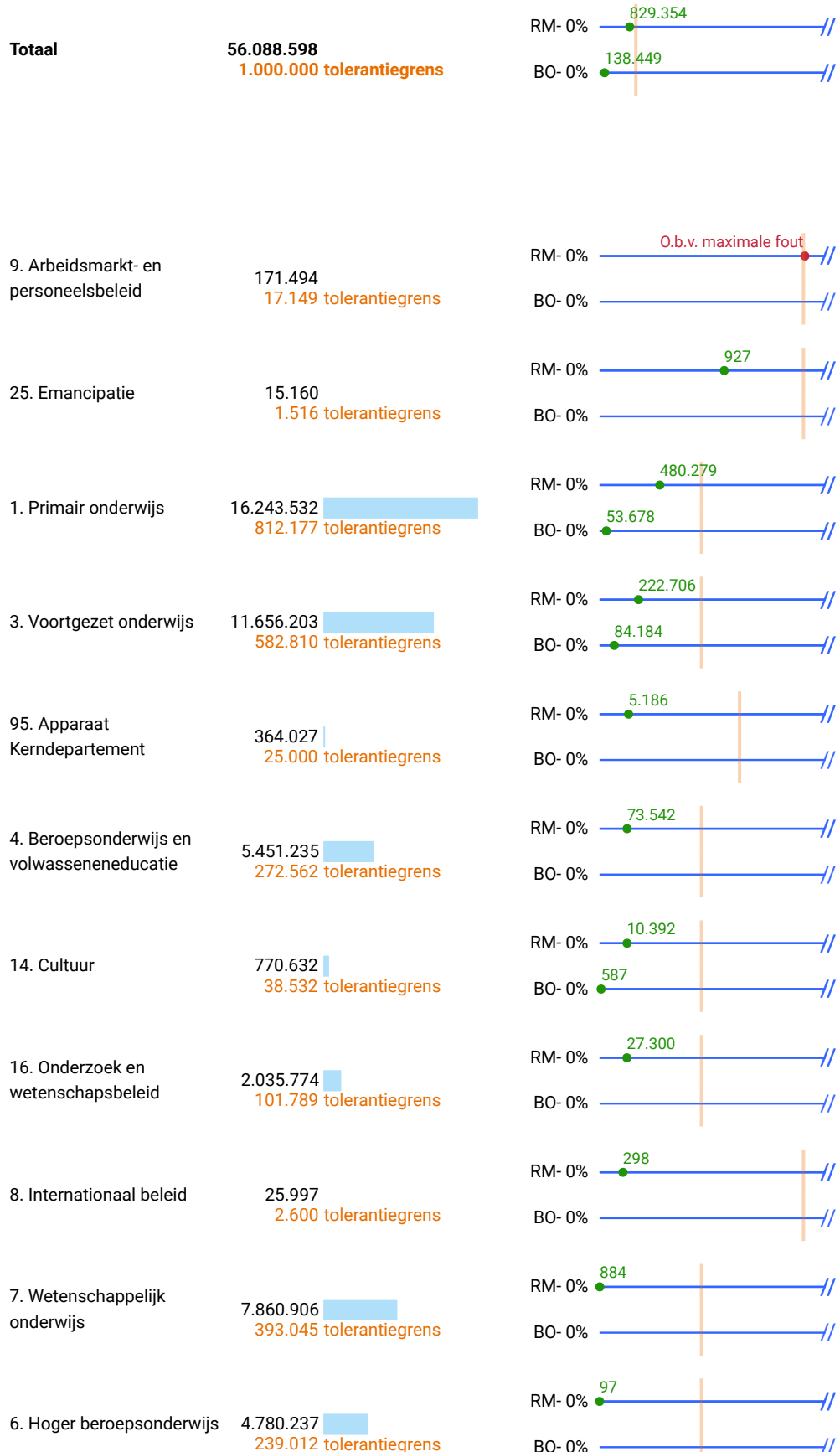
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- 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.

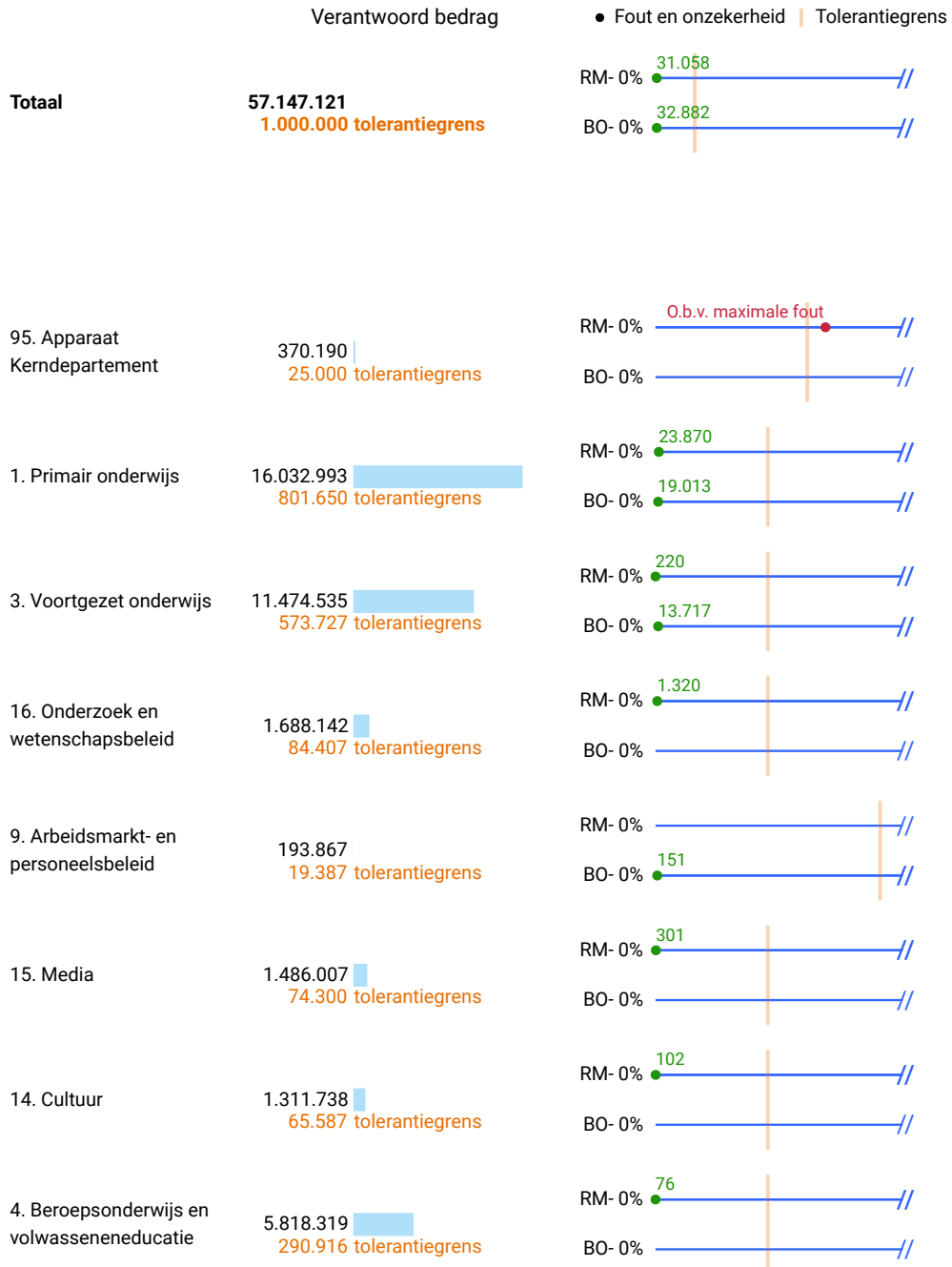
**Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap (VIII)  
Verplichtingen  
Bedragen x € 1.000**

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)  
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)  
● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens



Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap (VIII)  
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 per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023).

### **Financiële informatie**

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

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 (artikel 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 (artikel 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 (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. 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 (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen 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 door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft 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.

### **Bedrijfsvoering**

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);

- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 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.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar onvolkomenheden in het IT-beheer zijn maatwerk en verschillen per aspect van het IT-beheer dat onderzocht wordt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls, GITC's), waarbij wij – net als de ADR – het GITC-kader als basis nemen voor het normenkader. In het GITC-kader gaat het om een uitgebreide set normen voor 6 aspecten van het IT-beheer: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten, back-up & recovery en datamanipulaties/datafixes. Normen uit het GITC-kader kunnen aangevuld worden met normen uit de beroepspraktijk, zoals bijvoorbeeld normen opgenomen in het studierapport *Algemene beheersing van IT-diensten* van NOREA, de beroepsvereniging van IT-auditors. De betreffende generieke IT-beheersingsmaatregelen moeten effectief zijn in opzet, bestaan en werking.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we 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 vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

### **Beleidsresultaten**

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten 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.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In § 5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. De figuren hebben de volgende bronnen:

*Figuur 'Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)'*

Coalitieakkoord: Startnota Rutte IV Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. 31-53, 58) Kabinet-Rutte IV (2022); Corona: Najaarsnota 2022 Tabel 3.2 (p. 119) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 2.2 (p. 92) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 24.1 (p. 374) Financiën (2023b); Oekraïne: Najaarsnota 2022 Tabel 4.1 (p. 120) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 3.1 (p. 93) Financiën (2023c). Miljoenennota 2024 Tabel 23 (p. 372) Financiën (2023b). Geld op de aanvullende post is toegeschreven aan het departement dat hoofdverantwoordelijk is voor het schrijven van het bestedingsplan. Het geld hoeft niet per se bij dat departement terecht te komen. Voor het extra geld dat niet uit het coalitieakkoord komt hanteren we de laatste begrotingsstand, omdat er voor deze middelen geen eenduidig startmoment aan te wijzen valt.

*Figuur 'De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)'*

Aanvullende post bijlagen uit voorjaarsnota's, miljoenennota's en najaarsnota's uit 2022 en 2023: Voorjaarsnota 2022 Tabel 80 (p. 150 -151) Financiën (2022a); Miljoenennota 2023 Tabel 13.1 (p. 154-155) Financiën (2022b); Voorjaarsnota 2023 Tabel 79 (p. 179-183); Financiën (2023a); Miljoenennota 2024 (p. 166-167) Financiën (2023b); Najaarsnota 2022 Tabel 6.1 (p. 127-129) Financiën (2022c); Najaarsnota 2023 Tabel 5.1 en 5.2 (p. 97-99) Financiën (2023c). Voor de figuur hebben we onderuitputting meegerekend als restmiddelen.

*Tabel 'De bereikte resultaten van het extra geld, zoals door de minister van OCW gerapporteerd in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen €)'*

Omdat de tabel gaat over behaalde resultaten, toont de tabel alleen wat er gepland en begroot was voor 2022 en 2023. De genoemde bedragen komen uit dezelfde bronnen als de bronnen genoemd bij de figuren uit de vorige alinea's. De resultaten in de tabel zijn een samenvatting van datgene wat de minister in openbare bronnen heeft gemeld over het resultaat. We hebben de volgende bronnen geraadpleegd: jaarverslagen en andere financiële kamerstukken van 2022 t/m 2024 van het Ministerie van OCW en website Ministerie van OCW; Cultuur: Hoofdlijnenbrief cultuur – Herstel vernieuwing en groei (Ministerie van OCW, 2022) en Evaluatie coronasteun cultuursector (SEO, 2023); Studiefinanciering en leenstelsel: website DUO; Nationaal Programma Onderwijs: Verantwoordingsonderzoek 2021 (Algemene Rekenkamer, 2022) en Vijfde Voortgangsrapportage NP Onderwijs (Ministerie van OCW, 2023b).

*Figuur 'De verdeling van het extra geld van de aanvullende post voor de versterking van de onderwijskwaliteit (bedragen 2022 + 2023)'*

Deze figuur geeft voor 1 coalitieakkoordmiddel van de aanvullende post weer op welke begrotingen het terecht is gekomen. Waar aanvullende post middelen begroot zijn, wordt niet altijd apart bijgehouden. De gegevens voor de figuur hebben we daarom nagevraagd bij het Ministerie van Financiën. De gegevens zijn niet geverifieerd door de Algemene Rekenkamer, maar wel geverifieerd op plausibiliteit door het departement.

Voor het onderzoek naar nieuwkomers in het voortgezet onderwijs (§ 5.3) hebben we zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens gebruikt. We hebben de volgende onderzoeksmethoden toegepast:

1. deskresearch: beleidsanalyse en analyse van bestaande literatuur;
2. interviews/gesprekken met het Ministerie van OCW, experts en scholen.

Hieronder geven we een toelichting per onderzoeksmethode.

#### *Deskresearch: beleidsanalyse en analyse van bestaande literatuur*

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop en de zorgvuldigheid waarmee de minister voor PVO het beleid voor voortgezet nieuwkomersonderwijs heeft ingericht, hebben we een beleidsanalyse uitgevoerd. We bestudeerden openbare kamerstukken, wets-teksten, brieven en moties om een beeld te kunnen schetsen van de geldende wet- en regelgeving voor het voortgezet nieuwkomersonderwijs, en de beleidskeuzes die de minister voor PVO op dit terrein heeft gemaakt. Hiervoor hebben we een wetten-analyse schema gemaakt om de verschillen tussen de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden (TOV) en de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (TNV) m.b.t. de procedurele normen, de voorschriften voor de inhoud van het onderwijs, de bevoegdheid van degene die onderwijs geeft, en de vorm waarin onderwijs wordt gegeven. Ter controle van de feiten hebben we het schema voorgelegd aan het Ministerie van OCW.

Daarnaast bestudeerden we aanvullende beleidsdocumenten en communicatie-uitingen van het Ministerie van OCW. Ook hebben we de geldstromen voor het voortgezet nieuwkomersonderwijs van 2023 in kaart gebracht. Hiervoor gebruikten we informatie uit de jaarlijkse begrotingscyclus en aanvullend opgevraagde informatie van het Ministerie van OCW.

Verder hebben we een analyse gemaakt van literatuur over bekende knelpunten die ertoe kunnen leiden dat de minister haar doelen niet bereikt. Er is in die literatuur al veel geschreven over knelpunten in het nieuwkomersonderwijs. Voorbeelden zijn de analyse van het Nederlandse nieuwkomersbeleid van de OECD, het doelgroepenonderzoek binnen nieuwkomersonderwijs van SEO, het LOWAN-onderzoek naar wachtlijsten bij ISK's en het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs over de schoolloopbanen van nieuwkomers. We hebben de al bekende knelpunten uit de beschikbare onderzoeksrapporten en wetenschappelijke artikelen onder elkaar gezet, en de gebruikte bronnen gecontroleerd op interne en externe validiteit.

#### *Interviews/gesprekken*

Ter verrijking en duiding van de informatie uit onze deskresearch hebben wij verschillende experts en belangenorganisaties uit het nieuwkomersonderwijsveld geïnterviewd: LOWAN, VO-raad, Inspectie van het Onderwijs en de Kinderombudsman. Het doel van deze gesprekken was het beeld uit de beleidsanalyse aan te vullen met ervaringen bij nieuwkomersonderwijs in de praktijk. In deze gesprekken ging het vooral over welk beeld de gesprekspartners hebben van het nieuwkomersonderwijs,

hun ervaring hiermee en de knelpunten die volgens hen in het nieuwkomersonderwijs spelen. Ook hebben we gesproken over de samenwerking tussen de verschillende partijen. Tot slot hebben we het gehad over hun zienswijze en ervaring met de 2 spoedwetten TOV en TNV.

We hebben ook gesproken met 6 verschillende scholen voor voortgezet onderwijs die onderwijs geven aan nieuwkomersleerlingen (in de vorm van een aparte ISK of als tijdelijke onderwijsvoorziening voor Oekraïense leerlingen). Per school hebben we met zowel de coördinator/afdelingsleider als betrokken docenten gesproken. In totaal hebben we voor dit onderdeel 12 gesprekken gevoerd. Het doel van deze interviews was om aan de hand van voorbeelden te laten zien hoe het beleid van de minister voor voortgezet nieuwkomersonderwijs in de praktijk uitpakt. In de gesprekken met de docenten en de afdelingsleiders kwamen aan de orde:

- de inrichting van het nieuwkomersonderwijs bij hen op school;
- de ervaring met deze manier van werken;
- de mooie kanten en de knelpunten van het nieuwkomersonderwijs;
- de toegang tot onderwijs op hun school en wachtlijsten;
- de ervaring met doorstroom naar het reguliere onderwijs;
- de ervaring met de TOV's (zowel bij scholen die zelf een TOV hebben ingericht als bij scholen die leerlingen in hun klassen kregen vanuit TOV's);
- oplossingen en kansen voor het nieuwkomersonderwijs.

Bij de selectie van de scholen hebben we zoveel mogelijk rekening gehouden met spreiding in regio, grootte van de school, herkomst van de nieuwkomersleerlingen en op welke manier de scholen onderwijs aanbieden (bijvoorbeeld: wel of geen gebruik gemaakt van de spoedwet). We hebben ons verzoek voor de selectie van een aantal scholen, met voldoende variatie op deze kenmerken, voorgelegd aan onze contactpersoon bij LOWAN. De contactpersoon verschaftte ons de namen en contactgegevens, waarna wij de scholen per mail benaderd hebben voor het inplanen van de gesprekken op locatie. Om de kans op medewerking te vergroten, volgden we het advies van LOWAN op en vermeldden we in onze mail expliciet dat de LOWAN ons heeft doorverwezen. Van de 7 scholen die we hebben benaderd, heeft 1 school niet gereageerd.

De interviews hadden als doel kwalitatieve informatie te verzamelen, over de context van de inrichting en de uitwerking van het voortgezet nieuwkomersonderwijs in de praktijk. Voor zowel de gesprekken met experts en belangenorganisaties als voor de gesprekken op de scholen, volgden we een semigestructureerde interviewaanpak: gesprekken aan de hand van een vooraf opgestelde lijst met vragen die we ten

minste beantwoord wilden hebben, maar ook ruimte om af te wijken van de vragenlijst zodat we door konden vragen over onvoorbereide punten. De mogelijkheid om af te wijken van de vooraf opgestelde vragen gaf ons de gelegenheid dieper in te gaan op onvoorziene onderwerpen die waardevol zijn in de context van dit onderzoek.

### *Oordeel*

In ons onderzoek naar nieuwkomers in het voortgezet onderwijs (§ 5.3) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Ons onderzoek naar de geldstromen van het *Masterplan basisvaardigheden* (§ 5.2) heeft niet geleid tot bevindingen of oordelen, omdat er geen toetsing aan normen is geweest. Met andere woorden: het is geen toetsend onderzoek.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

## Bijlage 3 Literatuur

### Literatuur bij § 4.1 - Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Financieel Dagblad (2023). 'Tekort aan accountants dreigt scholen miljoenen te kosten'. [www.fd.nl](http://www.fd.nl), geraadpleegd op 14 maart 2024.

Inspectie van het Onderwijs (2023). 'Toezicht op onderwijsuitgaven voldoet, wel steeds minder gespecialiseerde accountants'. [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl), geraadpleegd op 14 maart 2024.

### Literatuur bij § 5.1 - Inzicht extra geld

Algemene Rekenkamer (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 100 VIII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022.

Algemene Rekenkamer (2023). *Gelijke kansen in het middelbaar beroepsonderwijs Deel 1: Sturen op een goede uitgangspositie voor alle mbo-studenten*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 524 VIII, nr. 573. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2024). *Op weg naar gelijke kansen in het middelbare beroepsonderwijs. Deel 2: Wat zeggen data en praktijk?* Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 524 VIII, nr. 600. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Ministerie van OCW (2022). *Hoofdpijnenbrief cultuur 2022 – Herstel, vernieuwing en groei*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 820 VIII, nr. 467. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2023a). *Antwoorden op feitelijke vragen over de 1<sup>e</sup> suppletoire begroting 2023 OCW*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350 VIII. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2023b). 'Interventiekaart: evidence-informed werken aan basisvaardigheden'. [www.nponderwijs.nl](http://www.nponderwijs.nl), geraadpleegd op 5 februari 2024.

Ministerie van OCW (2023c). *Vijfde Voortgangsrapportage Nationaal Programma Onderwijs*. Bijlage bij Kamerstuk 36 410 VIII, nr. 28. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.



Ministerie van OCW & MBO Raad (2018). *Bestuursakkoord OCW – MBO Raad 2018-2022: Trots, vertrouwen en lef 2018-2022*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2022a). *Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2022b). *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2022c). *Najaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 259, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2023a). *Voorjaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2023b). *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2023c). *Najaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 470, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Kabinet-Rutte IV (2022). *Startnota Kabinet-Rutte IV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1. Den Haag: Sdu.

SEO Economisch Onderzoek (2023). *Evaluatie coronasteun cultuursector: een synthesestudie*. Amsterdam: eigen beheer.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Den Haag: eigen beheer.

### **Literatuur bij § 5.2 - Geldstromen Masterplan basisvaardigheden**

Dienst Uitvoering Subsidie aan Instellingen (DUS-I) (2023). 'Subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden 2023'. [www.dus-i.nl](http://www.dus-i.nl), geraadpleegd op 25 februari 2024.

PISA Nederland (2018). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.

PISA Nederland (2022). *Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht*.  
Enschede: Universiteit Twente.

Inspectie van het Onderwijs (2021). *De Staat van het Onderwijs 2021*.  
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2022). *De Staat van het Onderwijs 2022*.  
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2023). *De Staat van het Onderwijs 2023*.  
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ministerie van OCW (2022a). *Kamerbrief over Masterplan basisvaardigheden*.  
Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 31 293 VIII, nr. 620. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2022b). *Kamerbrief voortgangsrapportage Masterplan basisvaardigheden funderend onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 293 VIII, nr. 655. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2023a). *Kamerbrief over doelen en voortgang Masterplan basisvaardigheden funderend onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 293 VIII, nr. 670. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2023b). *Kamerbrief derde voortgangsrapportage Masterplan basisvaardigheden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 293 VIII, nr. 709.  
Den Haag: Sdu.

Ministerie OCW (2023c). *Memorie van toelichting van de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

### **Literatuur bij § 5.3 - Nieuwkomers in het voortgezet onderwijs**

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) (2023a). 'Nieuwkomersbekostiging'. [www.duo.nl](http://www.duo.nl), geraadpleegd op 20 maart 2023.

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) (2023b). 'Weekoverzicht inschrijving Oekraïense leerlingen op scholen'. [www.duo.nl](http://www.duo.nl), geraadpleegd op 20 december 2023.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2023). 'Meer asielaanvragen alleenstaande minderjarige vreemdelingen'. [www.ind.nl](http://www.ind.nl), geraadpleegd op 20 december 2023.

Kinderombudsman (2023). *Gesprek Kinderombudsman & Algemene Rekenkamer over het voortgezet nieuwkomersonderwijs*. Den Haag: najaar 2023.

LOWAN (2023a). *Gesprek LOWAN & Algemene Rekenkamer over het voortgezet nieuwkomersonderwijs*. Den Haag: najaar 2023.

LOWAN (2023b). 'Aanvullende bekostiging nieuwkomers'. [www.lowan.nl](http://www.lowan.nl), geraadpleegd op 29 augustus 2023.

LOWAN (2023c). 'Leerlijnen en uitstroomprofielen, inclusief vragen en antwoorden'. [www.lowan.nl](http://www.lowan.nl), geraadpleegd op 12 december 2023.

LOWAN (2023d). 'Zeker 2000 kinderen in VO-leeftijd krijgen geen onderwijs'. [www.lowan.nl](http://www.lowan.nl), geraadpleegd op 15 september 2023.

Ministerie van OCW (2023a). *Gesprekken OCW & Algemene Rekenkamer over het voortgezet nieuwkomersonderwijs*. Den Haag: najaar 2023.

Ministerie van OCW (2023b). *Kamerbrief beleidsreactie op doelgroepenonderzoek onderwijs aan nieuwkomers po en vo*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 293 VIII, nr. 687. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2023c). 'Leerplichtwet 1969'. [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl), geraadpleegd op 11 december 2023.

Ministerie van OCW (2023d). *Memorie van toelichting van de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie OCW (2023e). *Presentatie bekostiging nieuwkomers in het voortgezet onderwijs 2023 voor de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: najaar 2023.

Ministerie van OCW (2023f). 'Regeling aanvullende bekostiging eerste opvang nieuwkomers vo'. [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl), geraadpleegd op 20 september 2023.

Ministerie van OCW (2023g). 'Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO)'. [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl), geraadpleegd op 11 december 2023.

Ministerie van OCW (2023h). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en Wet voortgezet onderwijs 2020 in verband met de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen voor leerplichtige nieuwkomers en het versterken van de regierol van gemeentebesturen bij het aanbod van nieuwkomersonderwijs (Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 373 VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2023i). *Controle op feitelijke onjuistheden in het wettenschema WVO, wet TOV en wet TNV*. Den Haag: najaar 2023.

Ministerie van OCW (2024). *Kamerbrief over herijking sturing funderend onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 293 VIII, nr. 727. Den Haag: Sdu.

Motivaction (2022). 'Nederland staat open voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen'. [www.motivaction.nl](http://www.motivaction.nl), geraadpleegd op 15 september 2023.

NOS Nieuws (2022). 'Oekraïense vluchtelingen krijgen speciale status in de Europese Unie'. [www.nos.nl](http://www.nos.nl), geraadpleegd op 20 december 2023.

VO-raad (2023a). *Gesprek VO-raad & Algemene Rekenkamer over het voortgezet nieuwkomersonderwijs*. Utrecht: najaar 2023.

VO-raad (2023b). *Sectorrapportage 2023. Het verhaal achter de cijfers*. Utrecht: VO-raad.

#### **Literatuur bij § 5.4 - Terugblik**

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

Algemene Rekenkamer (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 100 VIII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022.

Algemene Rekenkamer (2023a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 360 VIII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023.

Algemene Rekenkamer (2023b). *Gelijke kansen in het middelbaar beroepsonderwijs Deel 1: Sturen op een goede uitgangspositie voor alle mbo-studenten*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 524 VIII, nr. 573. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2024). *Op weg naar gelijke kansen in het middelbare beroeps-  
onderwijs. Deel 2: Wat zeggen data en praktijk?* Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij  
Kamerstuk 31 524 VIII, nr. 600. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Ministerie van OCW (2022a). *Kamerbrief over NP Onderwijs, verdeling middelen en  
verlenging van de bestedingstermijn*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925  
VIII, nr. 155. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2022b). *Meerjarenbrief 2023-2025 – De kracht van creativiteit.  
Cultuur midden in de samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 820  
VIII, nr. 482. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2023a). *Vijfde Voortgangsrapportage Nationaal Programma  
Onderwijs*. Bijlage bij Kamerstuk 36 410 VIII, nr. 28. Tweede Kamer, vergaderjaar  
2023-2024.

Ministerie van OCW (2023b). *Kamerbrief over verdeling middelen 'fair pay' en regionale  
spreiding in Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2025-2028*. Tweede Kamer,  
vergaderjaar 2023-2024, 32 820 VIII, nr. 513. Den Haag: Sdu.

## Bijlage 4 Begrippenlijst

### **apparatuuruitgaven**

Dit zijn de uitgaven voor het personeel en materieel van een ministerie. Bijvoorbeeld de salarissen, de kosten van de huisvesting en het onderhoud daarvan, en de kosten voor ICT.

### **Auditdienst Rijk (ADR)**

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

### **baten-lastenagentschap**

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een baten-lastenagentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

### **bedrijfsvoering**

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

### **bedrijfsvoeringsparagraaf**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag rapporteert de minister over:

- of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven (de rechtmatigheid);
- hoe de beleidsinformatie is opgesteld;
- het financieel beheer en materieelbeheer dat hij heeft gevoerd;
- misbruik en oneigenlijk gebruik, en risico's op fraude en corruptie;
- andere onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.

### **begrotingsfonds**

Een begrotingsfonds is een apart onderdeel van de Rijksbegroting waarin geld voor een bepaald doel wordt beheerd. Voorbeelden van begrotingsfondsen zijn het gemeentefonds en het provinciefonds. Gemeenten en provincies ontvangen hieruit geld van het Rijk om hun taken uit te voeren.

**beleidsinformatie**

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

**betrouwbaar**

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

**budgetrecht**

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal mag uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

**Comptabiliteitswet**

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

**decharge verlenen**

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

**extracomptabel**

Informatie die extracomptabel is, maakt geen onderdeel uit van de boekhouding of administratie.

**financieel beheer**

Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

**financiële verantwoordingsinformatie**

De informatie in het jaarverslag over de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

**fouten**

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

**fraude**

Fraude is opzettelijke misleiding om onrechtmatig (financieel) voordeel te krijgen.

**garantie**

Het begrip garantie betekent dat de overheid ergens voor instaat. Een garantie is een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een persoon of bedrijf. Als een bepaalde situatie of risico zich voordoet, is de overheid verplicht om te betalen.

**informatiebeveiliging**

Het proces van vaststellen van de vereiste beveiliging van informatiesystemen in termen van vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit alsmede het treffen, onderhouden en controleren van een samenhangend pakket van bijbehorende maatregelen.

**ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)**

Internationale principes en standaarden voor rekenkamers. Wij voeren ons onderzoek uit op basis van deze standaarden.

**IT-beheer**

De interne beheersing van de belangrijkste (financiële) systemen.

**jaarverslag**

In het jaarverslag legt een minister verantwoording af over het gevoerde beleid. Elk jaarverslag bevat een beleidsverslag, bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

**lifecyclemanagement (LCM)**

IT-systemen en -processen van de overheid moeten goed werken, goed onderhouden worden en op tijd vernieuwd en vervangen worden. Om verrassingen en uitval van systemen te voorkomen moet elke overheidsorganisatie hiervoor een plan hebben. Dit heet in de IT-wereld lifecyclemanagement.



### **materieelbeheer**

Het onderhouden en in stand houden van roerende en onroerende zaken van een ministerie. Materieelbeheer vindt plaats vanaf het moment dat een zaak in beheer of in gebruik wordt genomen tot aan het moment dat een zaak wordt afgestoten.

### **misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)**

Iemand maakt misbruik van wet- en regelgeving als diegene informatie niet, niet op tijd of niet volledig doorgeeft en daardoor:

- geen of een te lage (verplichte) bijdrage aan de overheid betaalt;
- een (te hoge) uitkering van de overheid ontvangt.

Bij oneigenlijk gebruik handelt iemand wel volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling ervan.

### **niet-financiële verantwoordingsinformatie**

De informatie in het jaarverslag over de niet-financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

### **onvolkomenheid**

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

### **onzeker**

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

### **ordelijk**

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

### **prestatieverklaring**

Een schriftelijk bewijs dat een product of dienst die op de factuur staat ook daadwerkelijk geleverd is.

### **rechtmatig**

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

### **rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt)**

Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid. Zij voeren een taak uit die in de wet geregeld is en worden betaald met publiek geld. Het gaat bijvoorbeeld om Staatsbosbeheer, de Nationale politie en het Kadaster.

### **Rijksbegrotingsvoorschriften**

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

### **saldibalans**

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

### **slotverschillen**

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

### **suppletoire begroting**

Als een wijziging van de begroting niet kan wachten tot de voorjaars- of najaarsnota, kan een minister een incidentele suppletoire begroting indienen. Pas nadat de Tweede en Eerste Kamer de gewijzigde begroting hebben goedgekeurd, kan een minister het geld uitgeven.

### **(overschrijding van de) tolerantiegrens**

Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. Als een bedrag afwijkt binnen de tolerantiegrens, dan heeft dat geen gevolgen voor ons oordeel. Als de tolerantiegrens is overschreden, moet de minister dat rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

**totstandkoming (van informatie)**

Informatie moet afkomstig zijn uit goed bijgehouden dossiers, uit een betrouwbare administratie of uit betrouwbare bronnen van buiten de eigen organisatie.

**verplichting**

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

**voorschot**

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

**zelfstandig bestuursorgaan (zbo)**

Een zelfstandig bestuursorgaan is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt. Voorbeelden van zbo's zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het CBR en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De meeste zbo's zijn ook een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt).

## Bijlage 5 Eindnoten

- 1 De hoogte van de aanvullende bekostiging is afhankelijk van het aantal en type nieuwkomers op een school. In welke categorie een nieuwkomer valt, heeft te maken met hoelang een nieuwkomer in Nederland is en wordt berekend op basis van een bedrag per leerling. Voor het jaar 2023 kregen scholen € 13.500 aanvullende bekostiging per nieuwkomer categorie 1 en € 4.950 aanvullende bekostiging per nieuwkomer categorie 2 (bovenop de reguliere bekostiging van € 8.550 per jaar). De manier van bekostiging is dus afhankelijk van het type nieuwkomer, maar het totale bedrag dat een school op jaarbasis per nieuwkomer ontvangt, is voor al deze nieuwkomers hetzelfde.
- 2 De bis is een 4-jarige subsidieverlening aan culturele instellingen op het gebied van podiumkunsten, regionale musea en sectorcollecties, beeldende kunst, film, letteren en ontwerp, ontwikkelfunctie en bovensectorale ondersteunende instellingen. Zij dienen voor de bis een subsidieaanvraag in bij het Ministerie van OCW.



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 6 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024  
aangeboden aan de  
Tweede Kamer.

**Den Haag, mei 2024**