

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2022

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

- 2.1 Steunmaatregelen coronacrisis | 8
- 2.2 Specifiek cultuurbeleid | 9

3. Financiële informatie | 11

- 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 12
- 3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13
- 3.3 Kwijtscheldingen publieke schulden gedupeerden toeslagenaffaire | 14

4. Bedrijfsvoering | 15

- 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 15
- 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 16
- 4.3 Onvolkomenheden | 16
- 4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 22
- 4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 22

5. Beleidsresultaten | 23

- 5.1 De Fair Practice Code als voorwaarde voor cultuursubsidie | 23
- 5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 38

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 39

- 6.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | 39
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 41

Bijlagen | 42

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2022 | 42
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 45
- Bijlage 3 Literatuur | 56
- Bijlage 4 Eindnoten | 57

1. Onze conclusies

Met een subsidie geeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geld voor een speciaal doel. Bijvoorbeeld aan scholen om basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren of gemengde brugklassen te vormen. Of aan cultuurinstellingen om artiesten in te huren voor festivals of kunst-evenementen. We zijn kritisch over de manier waarop de minister voorwaarden stelt en handhaaft bij subsidies die hij geeft aan scholen.

M&O-beleid ontoereikend

Als de minister een subsidieregeling maakt, moet hij inschatten hoe groot het risico is dat het geld niet volgens de subsidievoorwaarden wordt uitgegeven. Het is belangrijk om te controleren of aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan, zodat misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) kan worden beperkt. Hoe hoger het risico, hoe meer er gecontroleerd moet worden. Voor de subsidies Verbetering basisvaardigheden, School en omgeving en Heterogene brugklassen is de risicoanalyse nog niet goed. Ook het controlebeleid is nog niet altijd voldoende uitgewerkt.

Gelijktijdig toekennen en vaststellen van onderwijssubsidies wringt

Scholen worden gecontroleerd door accountants en de inspectie. De minister is bekend met de scholen. Voor de minister is dit voldoende om de risico's dat scholen zich niet houden aan de subsidievoorwaarden laag in te schatten. Om die reden stelt hij de subsidie vast op het moment dat hij deze verstrekt: de subsidie is dan meteen definitief. Maar of de ontvanger zich houdt aan de voorwaarden van de subsidie wordt pas achteraf gecontroleerd. We vinden het niet gewenst dat OCW deze subsidies al direct vaststelt op het moment dat nog niet zeker is dat subsidievoorwaarden zijn nageleefd.

Geen controle op eerlijk belonen in de cultuursector

De minister wil dat kunstenaars en artiesten beter betaald krijgen. Voor dat doel gebruikt hij in de cultuursector onder andere de subsidievoorwaarden. Culturele instellingen moeten een code voor eerlijke betaling onderschrijven wanneer ze een subsidie aanvragen. Dit heeft geholpen mensen in de sector ervan bewust te maken dat het nodig is om eerlijker te belonen. Maar dat ze zich ervan bewust zijn alleen is niet genoeg. Hiervoor is de komende jaren meer nodig.

We beoordelen het beleid van de minister als toereikend. Maar we merken op dat aanvragers van subsidie om aan de voorwaarde te voldoen alleen hoeven aan te vinken dat ze het eens zijn met de code. Dat wil niet zeggen dat ze de code ook toepassen. Er zijn structurele knelpunten die eerlijk belonen binnen de sector bemoeilijken. Die moeten nog worden aangepakt.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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	2019	2020	2021	2022	
1. Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs	✗	✗	✗	✗	▶
2. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen			✗	✗	▶
3. IT-beheersingsmaatregelen Dienst Uitvoering Onderwijs			✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
4. Informatiebeveiliging kerndepartement		✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

|| Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

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. De verantwoordelijkheid is verdeeld over 2 ministers en 1 staatssecretaris. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs, cultuur, wetenschap, emancipatie en het functioneren van het ministerie. De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) is verantwoordelijk voor het (speciaal) primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast is de staatssecretaris Cultuur en Media verantwoordelijk voor het cultuur- en mediabeleid.

Het Ministerie van OCW heeft in 2022 € 53,2 miljard uitgegeven. Dit is 16,2% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 60,5 miljard. De ontvangsten bedroegen € 1,8 miljard.

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

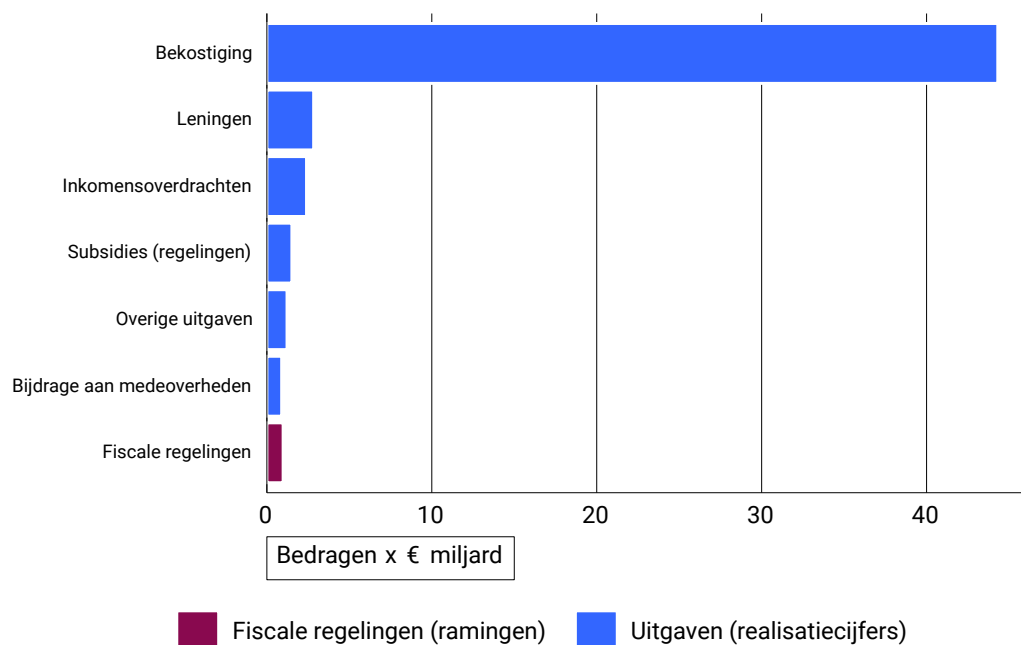
	2020	2021	2022
Verplichtingen	47.292	52.411	60.482
Uitgaven	44.462	49.041	53.199
Ontvangsten	1.519	1.621	1.791
Fte's	4.765	4.973	5.466

De stijging in de verplichtingen en de uitgaven van afgelopen jaren heeft zich dit jaar voortgezet. Deze stijgende trend is zichtbaar sinds 2017. De verplichtingen waren in

2022 15,4% hoger en de uitgaven 8,5% hoger dan in 2021. Deze stijging komt onder andere door de investeringen uit het coalitieakkoord.

Figuur 1 *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van OCW in 2022*

Van de begroting van OCW gaat het meeste geld naar bekostiging



De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

De uitgaven van het Ministerie van OCW bestaan hoofdzakelijk uit de bekostiging van scholen, universiteiten, wetenschappelijke organisaties, de publieke omroep en culturele instellingen. Subsidies vormen een klein deel van de totale uitgaven. We onderzochten het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) bij subsidies tegen te gaan. Daarvoor bekeken we de subsidieregelingen Verbetering basisvaardigheden, School en omgeving (rijke schooldag) en Heterogene brugklassen en de nieuwkomersregeling in het primair en voortgezet onderwijs. In § 4.3.2 presenteren we de uitkomsten van dit onderzoek. Het financiële instrument ‘overige uitgaven’ bevat onder andere de bijdragen aan zelfstandige bestuursorganen (zbo’s), de agent-schappen 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 § 4.3.1 en 4.3.3.

Fiscale regelingen zijn een beleidsinstrument en dienen een bepaald doel. Fiscale regelingen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën,

die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoeid, en de minister die er beleid mee uitvoert. Deze regelingen worden niet verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van OCW. Ramingen van de gederfde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota van het Ministerie van Financiën. Fiscale regelingen leiden tot minder belastinginkomsten en daarvoor geldt, anders dan voor uitgaven, zelden een limiet. Kortom: de lusten zijn voor de vakminister, de lasten voor de minister van Financiën. We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig is en het resultaat onduidelijk. Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevolen de fiscale regelingen te herzien.

De minister van OCW is beleidsmatig verantwoordelijk voor de fiscale regeling Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten). Deze regeling is afgebouwd en sinds 1 januari 2022 is het niet meer mogelijk om scholingskosten af te trekken bij de inkomstenbelasting. Deze regeling is vervangen door het STAP-budget (STimulering Arbeidsmarkt Positie), een subsidie die onderdeel uitmaakt van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (zie ook ons verantwoordingsonderzoek Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2022). De omzetting van de fiscale regeling naar een subsidie past bij onze aanbevelingen over fiscale regelingen. De regeling wordt hierdoor toegankelijker, beter controleerbaar voor het parlement en de minister is zelf verantwoordelijk voor de budgettaire beheersbaarheid. Voor scholingsuitgaven die voor 1 juli 2015 zijn gedaan, kunnen mensen in specifieke gevallen tot 2031 nog wel een beroep doen op de regeling Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten). De regeling heeft in 2022 tot een belastingderving geleid van in totaal € 23 miljoen.

2.1 Steunmaatregelen coronacrisis

De minister van OCW heeft in 2022 verschillende steunmaatregelen getroffen om de gevolgen van de coronacrisis te herstellen. In totaal heeft de minister in 2022 € 4,04 miljard voor coronacrisismaatregelen uitgegeven. Dit is vergelijkbaar met de € 3,98 miljard aan coronacrisismaatregelen in 2021. Het grootste deel van de uitgaven, namelijk € 3,6 miljard, ging naar het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs). Dit programma is bedoeld om door de coronacrisis opgelopen vertragingen in de ontwikkeling van leerlingen en studenten op sociaal-emotioneel en cognitief gebied in te lopen. En om docenten en andere medewerkers in het onderwijs en de wetenschap te ondersteunen. De overige € 407,9 miljoen is onder andere besteed aan ventilatie, zelftesten, cultuursteen en aangepaste examinering in het middelbaar onderwijs.

De webpublicatie *Coronarekening* geeft een actueel beeld van alle coronacrisismaatregelen per departement (www.rekenkamer.nl/coronarekening). De € 4,04 miljard aan coronacrisismaatregelen is 7,6% van de totale uitgaven van het Ministerie van OCW. Het percentage uitgaven van het Ministerie van OCW aan de coronacrisismaatregelen is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

2.2 Specifiek cultuurbeleid

Het cultuurbestel in Nederland bestaat uit een breed scala aan disciplines. In iedere discipline zijn verschillende beroepsgroepen werkzaam. Bij een productie binnen de podiumkunsten zijn bijvoorbeeld naast een danser ook een technicus, een grafisch vormgever, een kostuummaker en een productieleider werkzaam. Daarnaast wordt cultuur op verschillende manieren gefinancierd. Zo is er cultuuraanbod dat geheel door private partijen wordt gefinancierd. Maar er is ook cultuuraanbod dat met betrokkenheid van de overheid tot stand komt. In § 5.1.3 in hoofdstuk 5 gaan wij hier nader op in.

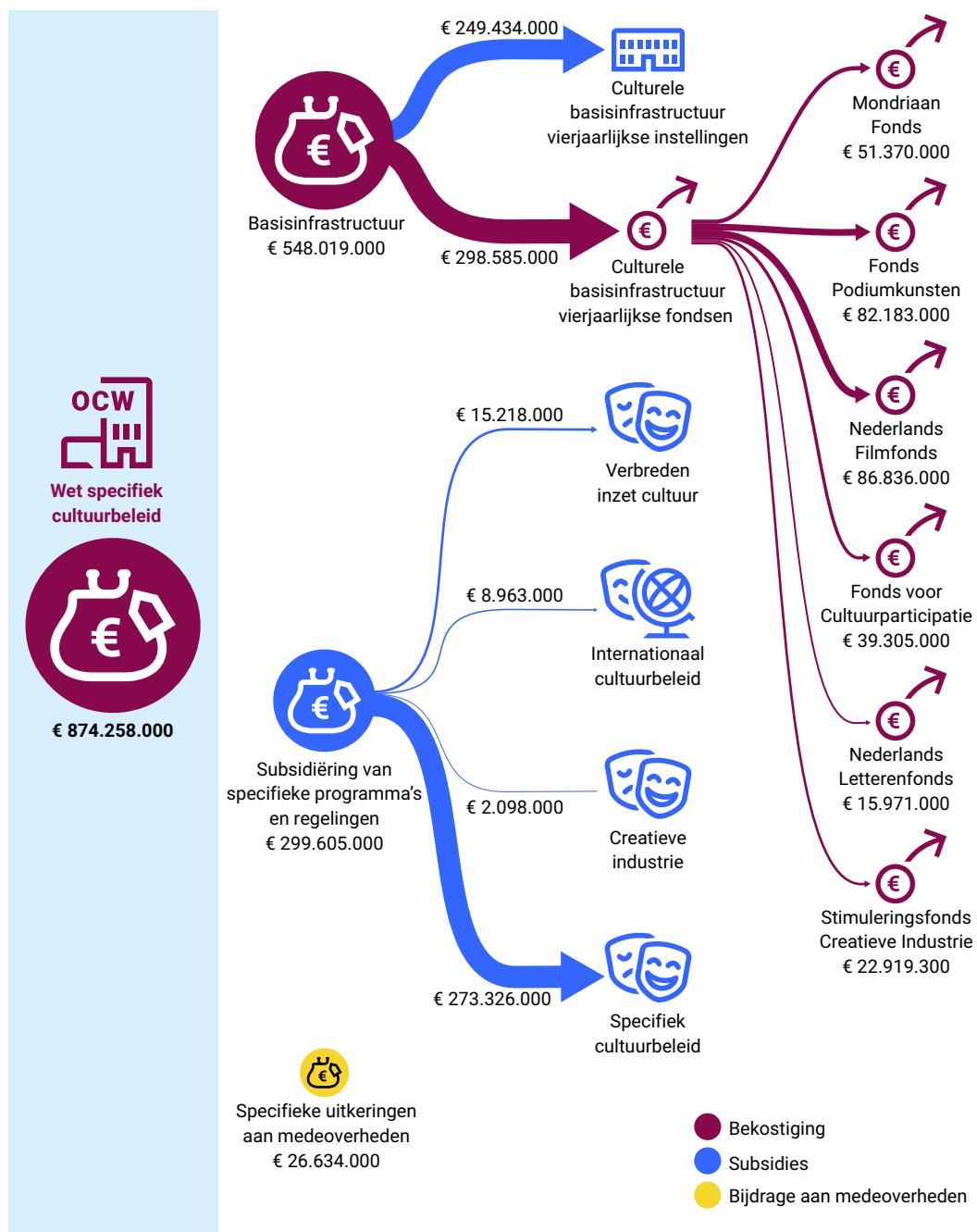
De verantwoordelijkheid van de minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap staat in de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Hij moet voorwaarden scheppen voor het in stand houden, ontwikkelen en sociaal en geografisch spreiden van cultuuruitingen. Formeel is de minister van OCW eindverantwoordelijk, maar het beleidsterrein cultuurbeleid hoort tot de portefeuille van de staatssecretaris. Zij legt verantwoording af aan het parlement. Omdat de staatssecretaris is belast met de taken rondom cultuurbeleid spreken wij in hoofdstuk 5 de staatssecretaris aan.

In 2022 heeft de staatssecretaris in totaal € 874 miljoen voor specifiek cultuurbeleid uitgegeven. Onder de Wet op het specifiek cultuurbeleid valt het stelsel van culturele subsidies, de subsidiëring van specifieke programma's en regelingen en de specifieke uitkeringen aan medeoverheden. Het landelijke culturele subsidiestelsel van het Ministerie van OCW heet de culturele basisinfrastructuur (BIS). Binnen deze infrastructuur subsidieert het Ministerie van OCW 116 culturele instellingen. De bekostiging van de 6 rijkscultuurfondsen is ook onderdeel van de BIS. Deze cultuurfondsen verstrekken vervolgens weer subsidies aan culturele instellingen en makers. Ook subsidieert het Ministerie van OCW een aantal specifieke programma's en regelingen rechtstreeks. Voorbeelden zijn het Programma Cultuurparticipatie toegankelijkheid en programma's ten behoeve van internationaal cultuurbeleid. De specifieke uitkeringen voor medeoverheden zijn onder andere bestemd voor jongerencultuur en de versterking van de regionale culturele infrastructuur.

De verdeling van het geld voor de Wet specifiek cultuurbeleid in 2022 wordt in figuur 2 per soort bekostiging uiteengezet. Deze verdeling is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van OCW. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd. In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de BIS. Hierbij kijken we specifiek naar het onderschrijven van de Fair Practice Code als voorwaarde om subsidies van de rijkscultuurfondsen te krijgen.

Figuur 2 Verdeling geld specifiek cultuurbeleid

Het geld voor specifiek cultuurbeleid gaat naar de basisinfrastructuur, diverse programma's en regelingen en als specifieke uitkering naar medeoverheden



3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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 uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

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

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Hieronder geven we ons oordeel weer.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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.

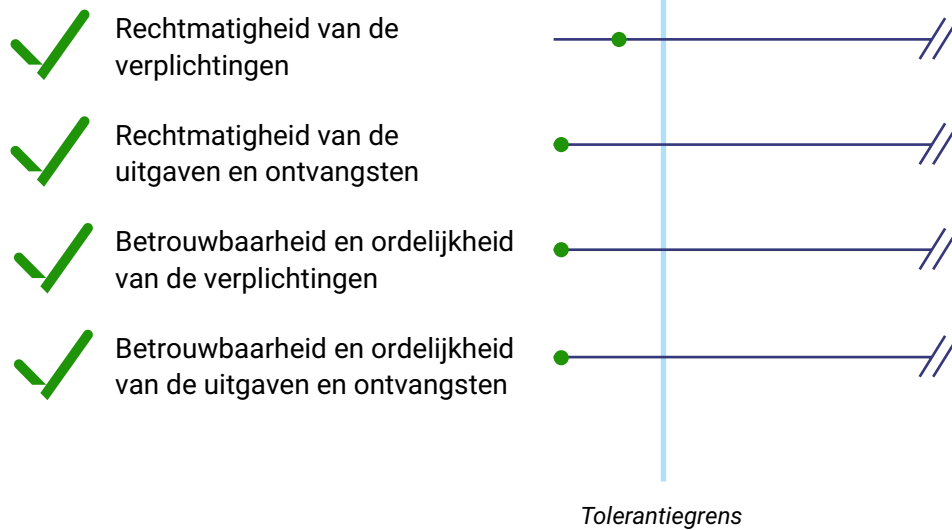
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van OCW:

- 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.

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

Op totaalniveau



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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van OCW is opgenomen omvat € 72,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 4, 15, 16 en 25. Het bedrag aan uitgaven omvat € 38,2 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 15.

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van OCW:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid. In dit artikel hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

In de volgende figuur lichten we de overschrijding op artikelniveau toe.

Op artikelniveau



Artikel 9: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 18,7 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. De tolerantiegrens van dit artikel ad € 19,0 mln. wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid (€ 27,1 miljoen). De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 0,3 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 18,4 miljoen. De fout van € 0,3 miljoen heeft betrekking op inkopen waarbij de aanbestedingsregels niet zijn nageleefd. De onzekerheid van € 18,4 miljoen wordt veroorzaakt doordat het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) niet sluitend is bij de subsidie-regeling Regionale aanpak personeelstekort (RAP).

3.3 Kwijtscheldingen publieke schulden gedupeerden toeslagenaffaire

Onderdeel van de hersteloperatie toeslagen is de kwijtschelding van publieke schulden. In 2021 zijn het Ministerie van Financiën en andere publieke organisaties, waaronder het Ministerie van OCW, gestart met het kwijtschelden van schulden van gedupeerden van de toeslagenaffaire. De hersteloperatie is nog volop aan de gang en ook na 2022 zullen nog publieke schulden worden kwijtgescholden.

Deze publieke schulden staan voor een deel als vorderingen op de saldibalansen van ministeries. Deze vorderingen worden afgeboekt nadat kwijtscheldingen hebben plaatsgevonden. Aangezien eind 2022 nog niet alle publieke schulden van gedupeerden waren kwijtgescholden, stonden deze nog gedeeltelijk op de saldibalansen van de beleidsverantwoordelijke ministeries. Hierdoor is bij de betreffende vorderingen op de saldibalansen van deze ministeries deels onzeker of ze nog worden ontvangen of worden kwijtgescholden. De omvang van de bedragen voor het Ministerie van OCW staat nog niet vast.

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 2021 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met 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 2022* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De coronacrisis was ook in 2022 nog voelbaar op de terreinen waarvoor OCW beleidsmatig verantwoordelijk is. Daarnaast had de oorlog in Oekraïne invloed op het nieuwkomersbeleid voor het onderwijs. Het nieuwkomersbeleid leidt tot een nieuwe bevinding bij de onvolkomenheid in het M&O-beleid. We zijn positief over de verbeteringen in de informatiebeveiliging, de onvolkomenheid op dit terrein is daarmee door het ministerie voldoende opgelost. Ook zien we dit jaar vooruitgang in het informatiebeheer bij DUO.

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 2022 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bestaande onvolkomenheden	2019	2020	2021	2022	
1. Informatiebeveiliging: Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs	✗	✗	✗	✗	▶
2. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen			✗	✗	▶
3. IT-beheersingsmaatregelen Dienst Uitvoering Onderwijs			✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
4. Informatiebeveiliging kerndepartement		✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Informatiebeveiliging DUO: grote stappen gezet bij autorisatiebeheer

De onvolkomenheid bij het autorisatiebeheer van DUO staat al enkele jaren, doordat dit een veelomvattend proces is. In 2022 heeft DUO belangrijke stappen gezet om het autorisatiebeheer op orde te brengen. Zo heeft DUO automatisch toekennen en intrekken van rollen (RBAC) geïmplementeerd en applicaties en systemen risico-gericht geclassificeerd. Ook de periodieke controle op autorisaties is ingevoerd. Voor 2023 moet de focus liggen op het structureel inbedden 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. Dat wil zeggen: autorisatiebeheer gaat om welke medewerkers welke activiteiten mogen verrichten, in welke delen van het systeem. Te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen namelijk 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.

RBAC is geïmplementeerd, maar beoordeling loopt nog door in 2023

Om alle autorisaties op basis van rollen toe te kennen zal DUO gebruikmaken van een nieuw systeem: *role based access control* (RBAC). In 2022 zijn de belangrijkste applicaties en systemen overgezet naar RBAC. Daardoor gebeurt het toekennen en intrekken van deze autorisaties grotendeels geautomatiseerd. De controle op de beoordeling van autorisaties via RBAC loopt nog door in 2023.

Risicogericht actualiseren van autorisatiematrixen loopt door in 2023

In de aanpak van autorisatiebeheer is van belang dat alle applicaties en systemen een risicoclassificatie hebben. Zo kan DUO risicogericht werken aan de verbeteracties. In 2022 heeft DUO voor alle applicaties en systemen deze risicoclassificatie uitgevoerd. Een autorisatiematrix is een overzicht waarmee duidelijk is welke rechten gebruikers uit hoofde van hun functie of mandaat nodig hebben. Voor de autorisatiematrixen van de applicaties waarvan het risico als 'hoog' of 'midden' is geclassificeerd is DUO in 2022 gestart met een actualisatie en kwaliteitsslag. Deze actie loopt nog door in 2023. Bij sommige autorisatiematrixen is met name nog een kwaliteitsslag nodig om daarna meer richting te kunnen geven aan het verstrekken van de autorisaties en de bijbehorende periodieke controles.

Nog niet alle periodieke controles hebben plaatsgevonden

Doordat de kwaliteitsslag op de autorisatiematrixen langer heeft geduurd dan gepland, heeft DUO in 2022 nog niet alle periodieke controles uitgevoerd. Wegens het risicovolle karakter heeft DUO specifieke controles opgezet voor de hogerechtenaccounts; voor de niet-persoonlijke accounts moeten deze controles nog plaatsvinden. DUO heeft het aantal accounts met hoge rechten in 2022 al sterk verlaagd, maar dit proces is nog niet volledig afgerond.

4.3.2 M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen blijft onvoldoende

Het onderwijs wordt voor het belangrijkste deel gefinancierd op basis van lumpsumbekostiging. Scholen krijgen een geldbedrag dat zij naar eigen goeddunken 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. Om te garanderen dat het subsidiegeld wordt uitgegeven volgens de voorwaarden, is het van belang om maatregelen te treffen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan.

In 2020 en 2021 beoordeelden we het M&O-beleid van de minister van OCW als een onvolkomenheid. In 2022 heeft de minister het M&O-beleid bij subsidies verbeterd. De minister geeft aan dat het verbeterplan volledig is uitgevoerd. Toch constateren we in 2022 dat het M&O-beleid bij verschillende subsidies nog steeds ontoereikend is. We beoordelen het M&O-beleid daarom ook dit jaar als een onvolkomenheid. Het ontoereikende M&O-beleid leidt tot onzekerheden. In totaal gaat het om € 585,5 miljoen.

Wat voorafging

In 2020 constateerden we bij 2 subsidieregelingen ontoereikend M&O-beleid. De minister koos voor een manier van verantwoorden die de instellingen zo min mogelijk belastte. Hij heeft onvoldoende beoordeeld hoe groot het risico is dat subsidieontvangers zich niet aan de voorwaarden houden. Hij heeft daar bovendien onvoldoende op gecontroleerd. In 2021 zagen we dit opnieuw bij 2 omvangrijke subsidieregelingen. Deze maken deel uit van het Nationaal Programma Onderwijs: de subsidieregeling Extra hulp voor de klas en de regeling Inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021. Bij beide regelingen zagen we dat het ministerie onvoldoende controles uitvoerde om vast te stellen of ontvangers van de subsidies aan alle voorwaarden en verplichtingen voldeden. Daardoor ontstonden onzekerheden in de rechtmatigheid van de subsidieverplichtingen van € 619 miljoen. Daarnaast constateerden we dat dit risico ook speelt bij regelingen waarmee minder geld is gemoeid. Dit leidde tot onzekerheden van in totaal € 72 miljoen.

De omvang van de subsidies aan scholen is de afgelopen jaren toegenomen. Deels komt dit door de coronacrisis en deels door de grote stijging in het aantal nieuwkomers. Dit laatste is een gevolg van de oorlog in Oekraïne. Voor het onderwijs aan nieuwkomers krijgen scholen extra bekostiging. Bij beide geldstromen is snelheid van handelen belangrijk. Maar het beperken van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik is dat ook.

Vooruitgang in 2022

De minister startte in het najaar van 2021 een verbetertraject voor het M&O-beleid. Het traject heeft 2 belangrijke acties. Het gaat om de verbetering van de kwaliteit van de risicoanalyse en van het controlebeleid bij subsidieregelingen. Immers, hoe groter het risico dat niet aan de voorwaarden wordt voldaan, hoe strenger je moet controleren. In maart 2022 heeft de minister een verbeterplan opgesteld in reactie op onze bevindingen over 2021. Vervolgens zijn nieuwe formats voor de risicoanalyses en het controlebeleid opgesteld en in november 2022 vastgesteld.

Naast goede formats is monitoring op de kwaliteit van de risicoanalyse en het controlebeleid belangrijk. Het ministerie van OCW zegt dat sinds november 2022 intern wordt getoetst of de risicoanalyse en het controlebeleid kwalitatief voldoende zijn.

Risicoanalyse bij omvangrijke onderwijssubsidies is ontoereikend

We bekeken de subsidieregelingen Verbetering basisvaardigheden, School en omgeving (rijke schooldag) en Heterogene brugklassen. Bij de risicoanalyses van deze regelingen zien we dat de risico-inschatting 'laag', 'midden' of 'hoog' ontbreekt of niet goed is onderbouwd. Ook zijn niet alle voorwaarden uit de regeling expliciet in de risicoanalyse meegenomen en is het controlebeleid onvoldoende uitgewerkt.

Nieuwkomersregeling

Ook over het M&O-beleid bij de nieuwkomersregeling in het primair en voortgezet onderwijs hebben we een bevinding. Scholen hoeven geen bewijsstukken van nieuwkomers meer te bewaren in hun leerlingenadministratie. Behalve om privacyredenen is dit om de administratieve lasten te beperken. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de datum waarop de nieuwkomer volgens de leerlingenadministratie op school is gestart juist is. Die datum zou kunnen afwijken van de datum in de Basisregistratie Personen (BRP). 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 de nieuwkomers op het peilmoment op school zaten. Ook is zo onduidelijk hoe lang een nieuwkomer al in Nederland is. Dit laatste heeft invloed op de hoogte van de bekostiging.

Gelijktijdig toekennen en vaststellen van subsidies wringt

Dit jaar hebben we ook onderzoek gedaan naar het direct vaststellen van subsidies. Om subsidieregelingen vorm te geven gebruikt het ministerie van OCW de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS. Daarin staat een artikel dat zegt dat een subsidie bij de verlening direct kan worden vastgesteld, wanneer na het uitvoeren van de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt, geld overblijft. Het overgebleven

geld kan de ontvanger besteden aan andere activiteiten waarvoor (ook) onderwijs-bekostiging wordt versterkt.¹ Dit wringt als het risico groter is dan 'laag'. We constateren dat de minister van OCW ook omvangrijke onderwijssubsidies direct vaststelt. Het risico bestaat daarbij dat subsidievoorwaarden niet worden nageleefd. Bij alle 3 de hierboven genoemde regelingen zagen we dat direct werd vastgesteld terwijl nog niet zeker was dat aan de subsidievoorwaarden werd voldaan. De minister van OCW stelde dat hij bekend is met de bekostigde onderwijsinstellingen. Mede op grond van accountantscontroles en inspectietoezicht schatte de minister de risico's laag in. Maar op het moment dat het ministerie van OCW een subsidie bij toekenning al direct vaststelt, is het nog niet zeker of de ontvanger de prestatie levert en aan de subsidievoorwaarden voldoet. Dit komt omdat er dan nog geen controle is uitgevoerd. Zeker bij omvangrijke subsidies met subsidievoorwaarden vinden we het onwenselijk dat OCW de subsidie al direct vaststelt.

Bepaal vooraf welk instrument het meest passend is voor de gewenste sturing bij scholen: subsidie of bekostiging

Subsidies worden beschikbaar gesteld voor een specifiek doel. Hierdoor kunnen bewindspersonen bij subsidies vooraf sterker sturen op de besteding van gelden en de uit te voeren activiteiten dan bij lumpsumbekostiging. Onderwijsinstellingen kunnen sommige subsidies ook besteden aan andere activiteiten. Dit moeten dan wel activiteiten zijn waarvoor zij ook lumpsumbekostiging krijgen. Daarbij doet het er niet toe of de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd of niet. Dit is mogelijk door een artikel in de kaderregeling voor subsidies. Wij vinden subsidie als instrument niet passend wanneer het niet uitmaakt of de met de subsidie beoogde activiteiten zijn uitgevoerd. We vragen ons af of bekostiging niet passender was geweest.

4.3.3 IT-beheersingsmaatregelen DUO: duidelijke verbetering zichtbaar

Veel bedrijfsprocessen bij DUO zijn gedigitaliseerd en ondergebracht in een complex IT-landschap. In ons verantwoordingsonderzoek 2021 hebben wij tekortkomingen geconstateerd op verschillende aspecten van het IT-beheer. Deze tekortkomingen betroffen onder andere back-up en recovery, continuïteitsmanagement, wachtwoord-beheer en wijzigingsbeheer. DUO is hiermee gelijk aan de slag gegaan en heeft goede voortgang geboekt. Voor 2023 staat nog een aantal stappen in de planning.

Offline back-ups ontbreken nog

In 2022 heeft DUO stappen ondernomen voor zowel de back-up als de versleuteling daarvan. De back-ups worden bewaard op 2 locaties die onderdeel uitmaken van hetzelfde netwerk. Bij een aanval op dit netwerk kunnen de gegevens op allebei de

locaties worden aangetast. Het instellen van een offline back-up op een fysieke locatie buiten dit netwerk staat gepland voor 2023.

Restoretesten nog niet effectief

Het is niet alleen van belang om back-ups te maken, maar ook om te testen of deze back-ups juist en volledig zijn. En dat deze back-ups als het nodig is weer teruggezet kunnen worden. Dat doet DUO niet bij het restoreproces. Daardoor is niet duidelijk of de back-ups in een noodgeval teruggeplaatst kunnen worden, zodat de continuïteit van de organisatie gewaarborgd blijft.

Continuïteitsmanagement nog niet op orde

Continuïteitsmanagement moet zorgen dat in het geval van calamiteiten de dienstverlening van DUO gegarandeerd kan blijven en zo snel mogelijk weer opgepakt kan worden. Vorig jaar hebben wij vastgesteld dat de plannen hiervoor nog niet actueel en volledig waren, en dat ze ook niet werden getest. In 2022 heeft DUO een groot deel van de plannen geactualiseerd, maar deze plannen zijn nog niet allemaal definitief. Ook geven ze nog onvoldoende beeld van de mogelijke bedreigingen voor de belangrijkste processen. Bovendien is niet duidelijk uitgewerkt hoe DUO zou moeten handelen wanneer deze bedreigingen zich voordoen. Voor belangrijke databases en applicaties heeft DUO ook nog geen uitwijkmogelijkheden georganiseerd. Met een applicatie wil DUO zorgen dat de continuïteitsplannen ook in de toekomst actueel blijven. Dit staat gepland voor 2023.

Wachtwoordbeheer voor twee omgevingen nog niet goed geregeld

In 2022 heeft DUO het wachtwoordbeheer van diverse omgevingen verbeterd. Het wachtwoordbeheer van 2 omgevingen is nog niet van voldoende niveau. Specifiek zijn voor deze 2 omgevingen het periodiek wijzigen van het wachtwoord, de wachtwoordsterkte, het versleuteld opslaan van wachtwoorden en de vergrendeling bij inactiviteit nog niet goed geregeld.

Teststrategie voor wijzigingen opgesteld maar nog niet geïmplementeerd

Als er wijzigingen in het systeem worden doorgevoerd, is het belangrijk dat er een gedocumenteerde teststrategie is. Deze is in 2022 opgesteld en DUO zal hiervoor in 2023 een (deels geautomatiseerd) proces inregelen. Ook voor de periodieke controle op doorgevoerde wijzigingen zal DUO gebruikmaken van een applicatie, om zo de PDCA-cyclus te waarborgen.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Onvolkomenheid informatiebeveiliging opgelost

De minister van OCW heeft de informatiebeveiliging in 2022 verder verbeterd. De minister beheerste daardoor belangrijke risico's op het gebied van informatiebeveiliging binnen het departement. De onvolkomenheid is hiermee opgelost.

Beheersen van risico's volgens vastgestelde kaders

Sinds het verantwoordingsonderzoek 2018 beoordeelden wij de informatiebeveiliging bij het Ministerie van OCW als een onvolkomenheid. De afgelopen jaren constateerden we dat de minister voortgang boekte bij het aanpakken van de problemen. Het Ministerie van OCW werkte in 2020 en 2021 aan centrale kaders voor informatiebeveiliging. Daarbij is bijvoorbeeld een plan opgesteld om kennis van en bewustzijn over informatiebeveiliging onder medewerkers te vergroten. Ook stelde het ministerie een werkwijze vast om informatiebeveiligingsrisico's bij het departement centraal in beeld te krijgen en te sturen op de aanpak ervan. In 2022 heeft het ministerie aangetoond dat de plannen en werkwijzen in de praktijk werken.

Minister beheerst belangrijke risico's, blijvende aandacht nodig

Organisaties zijn nooit klaar met het beheersen van informatiebeveiligingsrisico's. Risico's in kaart brengen, maatregelen treffen en controleren of deze werken, vergt blijvende aandacht van het ministerie. We oordelen positief over de voortgang die het Ministerie van OCW in 2022 boekte, heffen de onvolkomenheid op en moedigen het ministerie aan om door te gaan op de ingeslagen weg.

4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

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

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 het effect van een voorwaarde voor cultuursubsidies. Deze voorwaarde is dat aanvragers van cultuursubsidie de zogeheten Fair Practice Code onderschrijven. In paragraaf § 5.1 bespreken wij de uitkomsten van dit onderzoek. In deze paragraaf spreken we de staatssecretariaat Cultuur en Media aan als verantwoordelijk bewindspersoon voor het cultuurbeleid.

Dit jaar onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek 2022 het thema subsidies bij 7 beleidsonderwerpen. Het onderzoek naar de onderschrijving van de Fair Practice Code als voorwaarde voor cultuursubsidie valt binnen het thema subsidies. De overkoepelende uitkomsten van deze onderzoeken presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2022*.

We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Onderwijs, cultuur en wetenschap in § 5.2.

5.1 De Fair Practice Code als voorwaarde voor cultuursubsidie

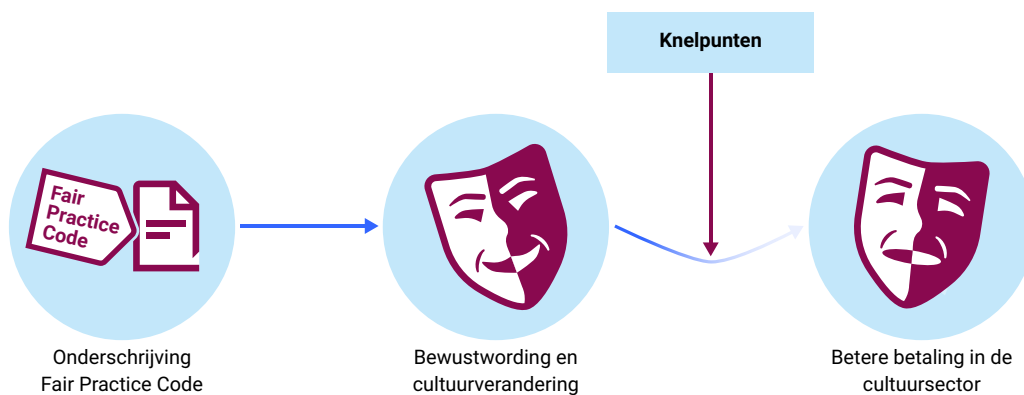


De staatssecretaris Cultuur en Media wil dat de arbeidssituatie van werkenden in de cultuursector verbetert. Een van de maatregelen die zij hiervoor heeft genomen, is het invoeren van een nieuwe voorwaarde voor de door het Ministerie van OCW of de rijksfondsen toegekende cultuursubsidies. De voorwaarde is dat

aanvragers de door de sector opgestelde Fair Practice Code moeten onderschrijven. Deze code bevat onder andere uitgangspunten over het eerlijk belonen van werknemers en ingehuurd zzp'ers. Met de nieuwe voorwaarde stimuleert de staatssecretaris bewustwording en cultuurverandering in de sector over eerlijk belonen. Dit draagt bij aan bewustzijn binnen de sector dat de arbeidssituatie moet verbeteren. Maar bewustzijn alleen is niet genoeg om een eerlijke beloning te realiseren. Er zijn tenminste 3 structurele knelpunten die eerlijk belonen binnen de sector bemoeilijken.

Figuur 3 Hoofdboodschap

De Fair Practice Code als voorwaarde is een effectieve eerste stap, maar bewustzijn alleen is niet genoeg



5.1.1 Wat is er aan de hand?

Meerdere rapporten constateerden de afgelopen jaren dat de arbeidssituatie in de cultuursector kwetsbaar is (bijvoorbeeld SER en Raad voor Cultuur, 2016; Boekmanstichting, 2021; Media Perspectives, 2021). Niet alleen zogenoemde 'makers' (zoals kunstenaars en acteurs) hebben te maken met slechte arbeidsomstandigheden. Dit geldt ook voor werkenden in ondersteunende functies, zoals technici, curatoren en communicatiemedewerkers (zie bijvoorbeeld SER en Raad voor Cultuur, 2017). Hoeveel mensen zich precies in een kwetsbare positie bevinden is niet bekend. Maar het gaat om een substantiële groep mensen: volgens het CBS waren in 2019 ongeveer 300.000 mensen werkzaam in de cultuursector (CBS, 2022).

De slechte positie van werkenden in deze sector heeft meerdere aspecten:

- Lage inkomens. Meer dan de helft van de mensen met een creatief beroep heeft een jaarinkomen van minder dan € 30.000 (SER en Raad voor Cultuur, 2016).
- Veel onzeker werk. Dit komt ten eerste doordat het werk in de sector in zeer hoge mate geflexibiliseerd is. Dat wil zeggen dat veel banen tijdelijk zijn, slechts voor een klein aantal uren per week, of allebei. Meer dan de helft van de mensen werkt als zzp'er. In deelsectoren zoals de beeldende kunst is dat zelfs 90% (CBS, 2022).

- Onzekerheid bij arbeidsongeschiktheid of pensionering. Door het lage inkomen hebben veel zelfstandigen in de sector weinig of geen financiële ruimte om verzekeringen of pensioenregelingen af te sluiten (SER en Raad voor Cultuur, 2016). Werknemers met kleine, tijdelijke contracten komen niet altijd in aanmerking voor WW en lopen het risico op gaten in hun pensioenregeling.

Wij richten ons in dit onderzoek met name op het lage inkomen.

Er is nog niet overal binnen de sector een duidelijke norm voor eerlijk belonen (zie § 5.1.3). Maar dat het huidige beloningsniveau voor de meeste werkenden in de sector te laag is, daarover is vrijwel iedereen het eens. Om de positie van werkenden te verbeteren, lanceerden vertegenwoordigers van de culturele sector in 2017 een Fair Practice Code. Dit is een door de sector zelf ontwikkelde gedragscode “voor ondernemen en werken in kunst, cultuur en creatieve industrie” (Kunsten '92 e.a., 2017). Hierin staat bijvoorbeeld: “Tegenover werk staat een eerlijke vergoeding – Hierbij worden cao’s en honorariumrichtlijnen zoveel mogelijk aangehouden.” Structurele onderbetaling beëindigen in de cultuursector was een belangrijk doel van het opstellen van deze code.

Ook de staatssecretaris Cultuur en Media wil dat de arbeidssituatie van werkenden in de cultuursector verbetert. Ze heeft uitgesproken dat eerlijke beloning in de cultuursector voor haar een “onbetwistbaar uitgangspunt” is. Zij bedoelt hiermee dat “meer productie en meer werkgelegenheid [...] niet ten koste [mogen] gaan van een eerlijke beloning” (Ministerie van OCW, 2019).²

Een van haar maatregelen is dat subsidieaanvragers de Fair Practice Code moeten onderschrijven. Voor de staatssecretaris is dit een “knock-out criterium: instellingen die de code [...] niet onderschrijven ontvangen geen subsidie” (Ministerie van OCW, 2019). Sinds 2021 moeten cultuurinstellingen die een subsidie aanvragen bij OCW of bij een van de rijksfondsen daarom expliciet aangeven de code te onderschrijven. Bij subsidie-aanvragen voor hogere bedragen moeten zij ook beschrijven hoe ze de code toepassen. De subsidievoorwaarde geldt voor alle instellingen die een subsidie aanvragen bij het Ministerie van OCW of een van de rijksfondsen (zie Regeling op het specifiek cultuurbeleid).

Een conclusie uit ons onderzoek is dat het onderschrijven van de code enkel betekent dat instellingen in hun aanvraag moeten aanvinken het eens te zijn met de code. We zagen dat de staatssecretaris momenteel niet controleert of aanvragers de code in de praktijk toepassen (§ 5.2.3). Instellingen die grotere subsidiebedragen aanvragen

moeten weliswaar uitleggen hoe zij de code in hun organisatie toepassen (§ 5.2.2), maar hier wordt niet op gecontroleerd.

Wat hebben we onderzocht?

Wij hebben onderzocht of het aannemelijk is dat het stellen van onderschrijving van de Fair Practice Code als voorwaarde voor subsidiëring bijdraagt aan een eerlijke beloning. Bewustwording stimuleren en een cultuurverandering binnen de sector in beweging zetten is een belangrijk begin. We hebben beoordeeld of de staatssecretaris hierin is geslaagd (§ 5.2.5). Ook hebben we onderzocht welke acties instellingen zelf zeggen te ondernemen om aan de Fair Practice Code te voldoen.

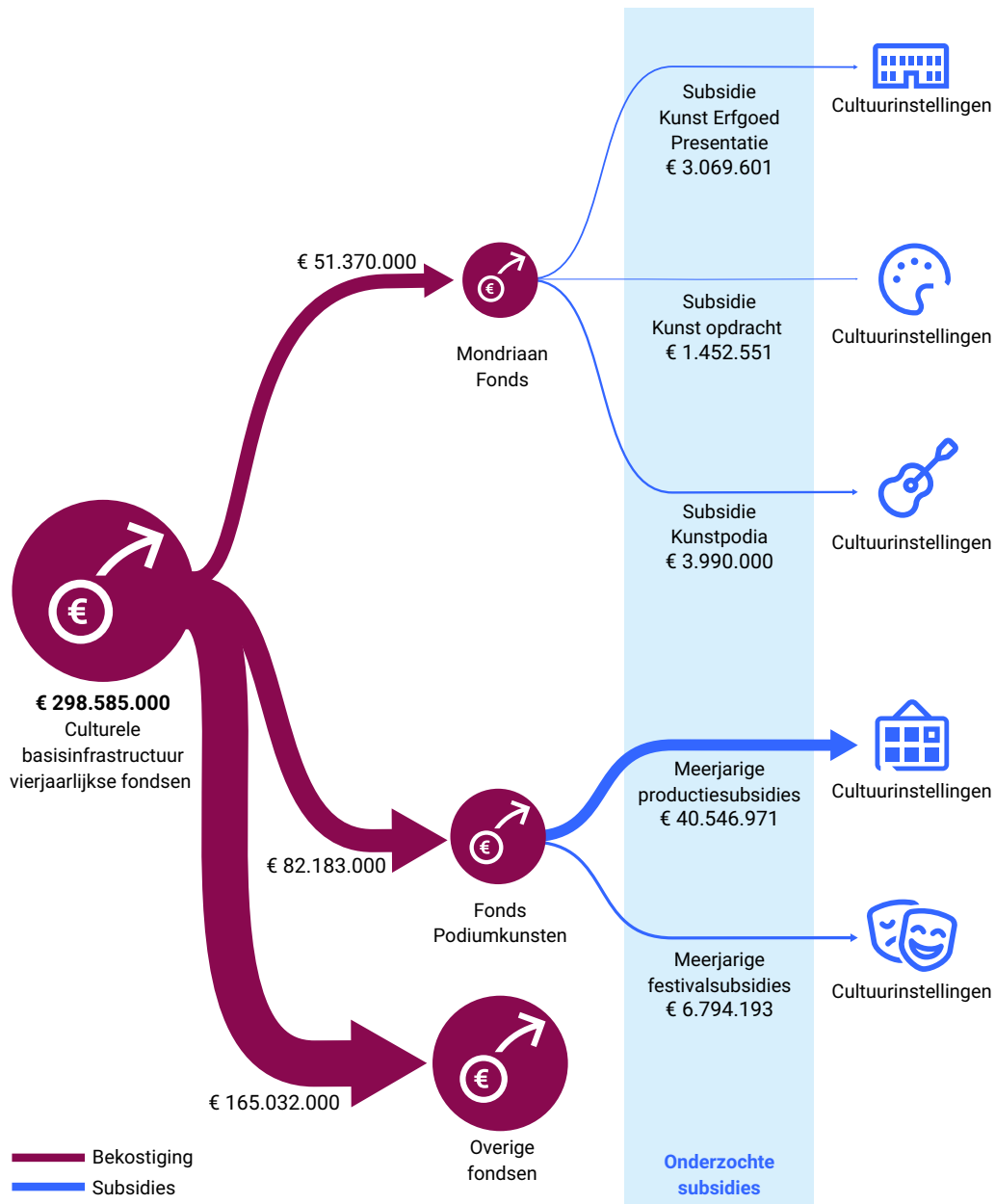
We hebben niet onderzocht in welke mate er op dit moment eerlijk wordt betaald in de sector. Ons oordeel gaat over het vergroten van bewustzijn als eerste stap om te komen tot eerlijke beloning.

Over de uitvoering van ons onderzoek

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij onderzoek gedaan bij het Mondriaanfonds en het Fonds Podiumkunsten. Wij hebben voor 5 subsidieregelingen alle toegekende subsidieaanvragen voor 1 aanvraagronde onderzocht. Daarnaast hebben wij gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de cultuursector, en met medewerkers van het Ministerie van OCW en de fondsen. Meer informatie over de opzet van het onderzoek vindt u in de methodologische bijlage.

Figuur 4 Financieringsstromen onderzochte regelingen

Onderzochte subsidieregelingen bedragen samen € 298.585.000



Het bovenstaande figuur is een verdere specificering van figuur 2 uit hoofdstuk 2 en bevat de door ons onderzochte fondsen en de bijbehorende geldbedragen. Hierin zijn niet de overige subsidies meegenomen die via Het Mondriaan Fonds en het Fonds Podiumkunsten worden toegekend: deze zijn niet door ons onderzocht.

5.1.2 Stimuleren van bewustwording en cultuurverandering was effectief

Bevordering van eerlijk belonen door de staatssecretaris

Om eerlijk belonen in de sector te bevorderen, is het verplicht onderschrijven van de Fair Practice Code een belangrijke maatregel. Maar de staatssecretaris doet meer. Zo financiert zij het Platform Arbeidsmarkt Culturele en Creatieve Toekomst (Platform ACCT). Een van de doelen van dit platform is om binnen alle onderdelen van de sector duidelijke afspraken te maken over wat geldt als een eerlijke beloning. Platform ACCT faciliteert onder andere de overleggen tussen partijen binnen de sector over beloning en arbeidsvoorwaarden. Deze afspraken ontbreken nu nog in een deel van de sector, waardoor er op die plekken geen duidelijke norm bestaat waarop werkenden zich kunnen beroepen. De staatssecretaris stimuleert dit overleg, omdat zij van mening is dat de sector uiteindelijk zelf moet bepalen wat 'eerlijk belonen' betekent.

Ook stelt de staatssecretaris vanaf 2025 structureel € 34,1 miljoen beschikbaar om de arbeidssituatie in de sector te verbeteren. Met dit geld financiert zij onder andere een pilot die het cultuurinstellingen mogelijk moet maken om gezamenlijk mensen in dienst te nemen (Ministerie van OCW, 2022).

Wij hebben in dit onderzoek gekeken naar onderschrijving van de Fair Practice Code als nieuwe subsidievoorwaarde. Deze nieuwe subsidievoorwaarde is de maatregel waarmee de staatssecretaris naar verwachting de grootste en meest directe invloed op de sector kan uitoefenen. Door deze subsidies te verlenen is de staatssecretaris namelijk een van de grootste financiers van de sector. Ongeveer de helft van dit geld wordt via de rijksfondsen verdeeld (zie figuur 2). Andere grote financiers zijn bijvoorbeeld gemeenten, provincies en private fondsen.

Effect subsidievoorwaarde op bewustzijn over eerlijk belonen en cultuurverandering

Een van de factoren die de slechte arbeidssituatie in stand houdt is de heersende cultuur binnen de sector. De SER en de Raad voor Cultuur constateerden in 2017 over de werkenden binnen de cultuursector: "Zij blijven uit passie hun beroep uitoefenen, óók als daarmee weinig inkomen wordt verworven" (SER en Raad voor Cultuur, 2017). Ook in de gesprekken in het kader van dit onderzoek kwam dit veelvuldig aan bod. Zo vertelde een medewerker van een van de cultuurfondsen ons:

“De intrinsieke gedrevenheid om iets te maken is hoog, ook als daar een slechte betaling tegenover staat. Ook vinden mensen in deze sector het normaal dat ze weinig betaald krijgen. Het uitgangspunt voor velen is dat ze iets willen maken. Daarvoor vragen ze subsidie aan. Als ze de subsidie niet krijgen, of als ze minder geld krijgen dan gevraagd, maken ze de productie toch.”

Wij constateren op basis van ons onderzoek dat het verplicht onderschrijven van de Fair Practice code als subsidievoorwaarde een bijdrage levert aan bewustwording en cultuurverandering binnen de sector. Dit uit zich bijvoorbeeld in de bekendheid van de Fair Practice Code. Iedereen die wij binnen de sector spraken was op de hoogte van het bestaan van de code. Zo zei een zzp'er: “Je moet onder een steen hebben gelegen als je hem [de Fair Practice Code] nu nog niet kent.” Ook wist iedereen dat onderschrijving een voorwaarde is voor instellingen om subsidie te verkrijgen. Dit verlaagt de drempel voor werkenden om de instellingen waarvoor zij werken, hierop aan te spreken. Verder hebben wij gezien dat er de afgelopen jaren in deelsectoren nieuwe cao's en richtlijnen zijn gekomen die een duidelijke norm bieden voor eerlijk belonen.

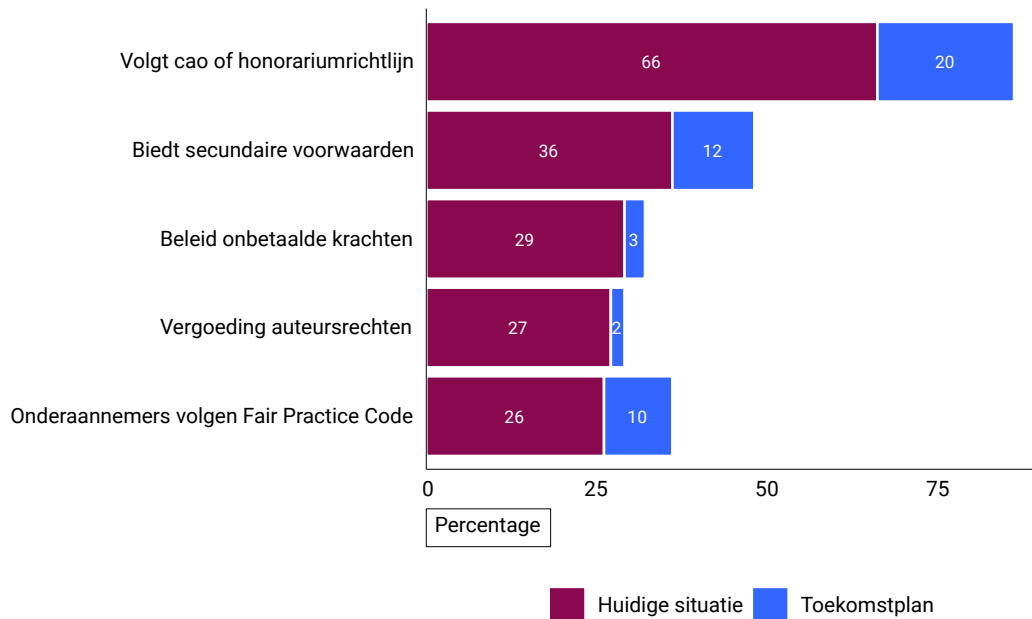
Alle personen die wij tijdens ons onderzoek spraken waren positief over het stellen van de voorwaarde. Dit geldt niet alleen voor de (vertegenwoordigers van) werknemers en zzp'ers die wij spraken, maar ook voor de werk- en opdrachtgevers. Zo noemde een van onze gesprekspartners het stellen van de voorwaarde “een geweldige katalysator” voor eerlijke beloning in de sector. Het maakt dat onderwerpen als beloning en arbeidsomstandigheden makkelijker worden besproken dan voorheen. Verschillende instellingen zeggen dat zij hierdoor hun eigen begrotingen, en de beloningen van hun mensen, naar boven hebben bijgesteld.

Subsidievoorwaarde stimuleert tot reflectie

In hun subsidie-aanvraag reflecteren instellingen op hoe zij omgaan met de Fair Practice Code. Wij hebben voor 5 subsidieregelingen, uitgevoerd door het Mondriaan Fonds (beeldende kunst en erfgoed) en het Fonds Podiumkunsten, ruim 300 toegekende aanvragen bestudeerd. Wij hebben daarbij gekeken welke acties om de Fair Practice Code te implementeren subsidie-aanvragers zelf noemen (zie figuur 5). Instellingen mogen zelf kiezen hoe zij reflecteren op de toepassing van de code. Dit betekent dat zij niet in hoeven te gaan op alle delen van de code. Als aanvragers een aspect van eerlijk belonen niet noemen, betekent dat dus niet noodzakelijkerwijs dat zij hier ook niets aan doen.

Figuur 5 Top 5 vaakst genoemde acties

Volgen van cao of honorariumrichtlijn is met afstand de vaakst genoemde actie



Wat aanvragers veruit het meest benoemen is dat zij mensen betalen volgens de cao of de afgesproken honorariumrichtlijnen voor zzp'ers. Dit is ook de actie die het directst raakt aan een eerlijke beloning. Een aantal aanvragers stelde het voornemen te hebben om daarbij minder te gaan produceren om een eerlijke betaling te kunnen garanderen.

Maar de cijfers alleen geven hier een te rooskleurig beeld. Wij zien namelijk dat veel van de instellingen die zeggen volgens de cao of de richtlijnen te betalen, zelf opmerken dat dit in de praktijk toch anders loopt. Zo zeiden verschillende aanvragers bijvoorbeeld dat zij werk- en opdrachtnemers inhuren voor minder uren dan zij nodig hebben om het werk te doen. Overuren betalen ze vervolgens niet uit, waardoor werkenden alsnog veel minder verdienen dan volgens de cao of richtlijn eigenlijk zou moeten. Een ander voorbeeld dat wij tegenkwamen was een instelling die werknemers in een lagere functie inschaalt dan past bij hun werkzaamheden. Dit komt voor op alle niveaus. Een directeur wordt dan bijvoorbeeld als projectleider betaald.

Alhoewel betaling volgens cao of richtlijn het belangrijkste thema is, denken aanvragers niet alleen na over directe beloning van werknemers en zzp'ers. Een ander veelgenoemd thema is secundaire arbeidsvoorwaarden (36% van de aanvragers). Hierbij gaat het met name om scholing en persoonlijke ontwikkeling. Een voorbeeld is een dansgezelschap, dat zijn dansers met cursussen helpt zich voor te bereiden op het leven na hun danscarrière. Ook beleid voor de inzet van onbetaalde krachten zoals vrijwilligers en stagairs wordt regelmatig genoemd (29%). Het is een bekend

probleem in de cultuursector dat onbetaalde krachten werk doen waarvoor werkgevers normaal gesproken betalen. Instellingen kunnen dit deels voorkomen door transparant te maken voor welke taken vrijwilligers en stagairs wel en niet ingezet worden.

Veel instellingen beschrijven in hun reflectie wat zij in de toekomst willen doen om de Fair Practice Code te implementeren. Wij hebben voor een deel van de aanvragers het meest recente jaarverslag bestudeerd. Op basis van deze jaarverslagen konden wij helaas niet beoordelen in hoeverre het instellingen is gelukt deze plannen uit te voeren. Wel is het duidelijk dat instellingen worden gestimuleerd na te denken over verdere stappen door de Fair Practice Code te onderschrijven en te reflecteren over implementatie.

5.1.3 Bewustzijn en cultuurverandering alleen zijn niet genoeg

Bewustzijn bevorderen over eerlijk belonen in de cultuursector is een belangrijke stap om de arbeidssituatie van werkenden in de cultuursector te verbeteren. Net zoals het tweegbrengen van een cultuurverandering. Maar bewustzijn en cultuurverandering alleen zijn niet voldoende om een betere arbeidssituatie te realiseren. Veel werk- en opdrachtgevers binnen de sector vinden het belangrijk om de mensen die voor hen werken eerlijk te belonen. Maar zowel in de subsidieaanvragen als in onze gesprekken kwam naar voren dat het in de praktijk vaak niet lukt. We zien 3 structurele knelpunten.

Knelpunt 1: Spanningsveld tussen produceren en eerlijk belonen

Tussen productie en eerlijk belonen is een spanningsveld. Dat knelpunt is zowel in de subsidie-aanvragen als in onze gesprekken veelvuldig genoemd. Cultuurinstellingen hebben te maken met veel verschillende eisen en verwachtingen ten aanzien van wat zij maken. Van subsidieverleners en publiek bijvoorbeeld, maar ook van makers zelf. Begrotingen in de cultuursector zijn stelselmatig te krap om aan al deze voorwaarden en eisen te voldoen, waardoor er uiteindelijk onvoldoende ruimte in de begroting is om mensen eerlijk te betalen.

Deels speelt hier opnieuw de cultuur binnen de sector een rol. Intrinsieke gedrevenheid staat daarin centraal. Makers hebben een beeld van wat zij willen maken en hoe dat er uit moet zien. Wanneer de begroting voor het project niet rondkomt, besluiten zij vaak alsnog door te gaan en het dan maar voor minder geld te doen.

Maar er is ook een andere oorzaak. Zo vertelden meerdere gesprekspartners ons dat instellingen regelmatig te maken hebben met meerdere subsidieverleners en andere financiers, die elk hun eigen eisen stellen. Eisen die zij niet altijd als realistisch ervaren.

Zo zegt een van onze gesprekspartners:

“Een van de knelpunten voor Fair Practice is dat financiers niet altijd realistische verwachtingen hebben. Wanneer een instelling of kunstenaar een aanvraag voor een subsidie indient wordt er bijvoorbeeld teruggekeken naar eerdere aanvragen. “Je kon vorige keer voor een ton dit maken, waarom kan dat nu niet meer?” De financier gaat er dan van uit dat de aanvrager hetzelfde kan leveren voor dezelfde prijs. Maar dat is lang niet altijd het geval. Als de vorige aanvraag bijvoorbeeld te krap was om meer kans te maken op toekenning, dan houdt dit zichzelf in stand.”

In andere woorden, wanneer instellingen realistisch begroten, maken ze minder kans om een project gefinancierd te krijgen. En voor een kleine instelling komt zonder project-financiering al snel het voortbestaan in gevaar (zie ook knelpunt 2). Instellingen kiezen er daardoor vaak voor om het project dan maar te doen voor minder geld, waardoor er onvoldoende overblijft voor een eerlijke betaling van hun mensen.

Daarbij zijn er nog andere prikkels waardoor instellingen meer doen dan waarvoor zij budget hebben. Zo zijn veel cultuurinstellingen afhankelijk van hun zichtbaarheid. Met name kleinere instellingen zijn bang uit beeld te raken bij het publiek wanneer zij een periode niets nieuws maken. Een gesprekspartner vertelt:

“Op het eerste gezicht lijkt het een oplossing om minder te gaan produceren als fair pay met de huidige output niet lukt. Maar dit is niet altijd mogelijk, omdat het businessmodel dan in de knel komt. Minder produceren betekent bijvoorbeeld minder zichtbaarheid en minder impact, wat betekent minder publiek en dus minder inkomsten en minder middelen om eerlijk te betalen.”

Daarbij zijn zij daarmee ook minder kansrijk bij toekomstige subsidieaanvragen. Dit alles betekent dat er voor instellingen veel reden is om te blijven produceren. Of er nu geld is of niet.

Knelpunt 2: Financiering vaak onzeker en incidenteel

Ook wanneer een initiële begroting voldoende ruimte biedt voor eerlijke beloning, werkt het regelmatig in de praktijk niet zo uit. Cultuurinstellingen die voor hun financiering volledig afhankelijk zijn van subsidies en inkomsten op projectbasis hebben moeite van tevoren in te schatten of zij de kosten voor het project kunnen dekken. Wanneer in de loop van het project blijkt dat bepaalde subsidies niet rondkomen, of dat andere inkomsten tegenvallen, gaat dit vaak ten koste van de beloning van betrokkenen.

Een deel van de cultuurinstellingen wordt meerjarig gefinancierd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de instellingen die de staatssecretaris direct financiert, als onderdeel van de BIS (de culturele basisinfrastructuur). Ook het Fonds Podiumkunsten verleent meerjarige financiering aan instellingen. Hierbij gaat het voornamelijk om de grotere, gevestigde instellingen.

Het merendeel van de instellingen in de cultuursector is echter kleinschalig en krijgt tijdelijke financiering voor de loop van een project. Vaak zijn instellingen voor projecten afhankelijk van inkomen uit verschillende bronnen zoals subsidies van het Ministerie van OCW, provincie of gemeente, bijdragen van private financiers of (kaart)verkoop.

Figuur 6 *Inkomstenbronnen*

Culturele instellingen hebben tijdens het financieringsproces met verschillende inkomstenbronnen te maken



Het kan daardoor lang duren voordat instellingen zeker weten hoeveel geld zij hebben voor de uitvoering van een project. Vaak weten ze dit pas als ze al van start zijn gegaan. Op dat moment is het afblazen van het project vaak geen optie meer. Onder andere omdat de instelling dan al kosten heeft gemaakt. Een medewerker van een rijksfonds legde ons uit hoe dit in zijn werk gaat:

“Wij [het fonds] doen een toezegging voor een te financieren bedrag [...]. De overige financiering komt van elders en dat proces van financiering vinden duurt soms lang: bijvoorbeeld 1 à 2 jaar. Als de financiering niet helemaal rondkomt dan vindt de maker een oplossing: kortere doorlooptijd, honoraria medewerkers omlaag, andere locatie, [soms discutabele] oplossingen [die] niet alleen de kwaliteit maar ook de gezonde werkomstandigheden niet ten goede kom[en]”.

Daarbij komen nog meer variabele factoren zoals bijvoorbeeld weersomstandigheden, leverancierskosten, uitkoopsommen, en recent coronamaatregelen.

Natuurlijk is de cultuurinstelling niet uniek in de afhankelijkheid van inkomen op projectbasis. Maar bedrijven in andere sectoren kunnen dit oplossen door buffers aan te houden. Voor cultuurinstellingen is dit zelden mogelijk. Zoals hierboven beschreven zijn begrotingen voor een project standaard (te) krap. Daardoor blijft er zelfs bij een succesvol project weinig over om opzij te zetten als buffer. Ook hoorden wij van onze gesprekspartners dat financiers regelmatig expliciet als voorwaarde stellen dat subsidies of bijdragen niet gebruikt mogen worden om een buffer op te bouwen.

Knelpunt 3: Diversiteit aan beroepen en kleinschaligheid belemmeren normering

Tot op heden is er een gebrek aan collectief overleg binnen de sector. Hierdoor zijn er op veel plekken nog geen afspraken gemaakt over wat eerlijk belonen betekent. Er ontbreekt dan een bindende cao, of duidelijke richtlijnen voor een eerlijk honorarium voor ingehuurde zzp'ers. Ook de Fair Practice Code bevat geen normen voor een eerlijke beloning van werkenden, maar alleen abstractere geformuleerde waarden. In de subsidie-aanvragen zagen wij regelmatig langskomen dat instellingen het door dit gebrek aan concrete normen moeilijk vinden om te beoordelen of zij eerlijk belonen. En ook is het hierdoor moeilijker voor werkenden om met hun werk- of opdrachtgever in gesprek te gaan over hun beloning.

Een van de oorzaken van deze situatie is de diversiteit aan beroepen in de sector. Popmuzikanten hebben bijvoorbeeld een totaal ander soort werk dan schrijvers. Een cao voor de hele cultuursector is daardoor niet haalbaar. “Dat zou zoiets zijn als een gezamenlijk cao voor bakkers en treinmachinisten”, zoals een van onze gesprekspartners het beeldend verwoordde. Ook het werk binnen een deelsector kan enorm divers zijn. Een betrokkene vertelde ons bijvoorbeeld dat er bij de onderhandelingen over de filmsector vertegenwoordigers van 30 verschillende beroepsgroepen aan tafel zaten.

Een andere oorzaak is het hoge aantal zeer kleine instellingen in de sector. Dit maakt het lastig om voldoende vertegenwoordigers van werkgevers en werkenden te

betrekken bij afspraken over beloningen. Ook is door deze kleinschaligheid het onderscheid tussen opdrachtgevers en werk- en opdrachtnemers niet altijd even makkelijk te maken. Zo is een directeur vaak de enige die in dienst is bij een instelling. En het komt voor dat ook de directeur zzp'er is.

Tot slot is er sprake van een vicieuze cirkel. Juist omdat werkenden in de sector zich in een kwetsbare positie bevinden, hebben zij weinig mogelijkheid om zich te verenigen en gezamenlijk afspraken te maken over een eerlijk loon. De competitie en de onzekere arbeidssituatie zijn in veel delen van de sector zo dominant, dat zij zich niet durven uit te spreken tegen oneerlijke beloning, uit angst dan al hun inkomen te verliezen. Een zzp'er die wij spraken gaf ons daarvan een pijnlijk voorbeeld. Zij spande een rechtszaak aan tegen een voormalige opdrachtgever en won die ook. Maar de consequentie was dat zij daardoor al haar andere opdrachten verloor.

5.1.4 Verdere stappen nodig voor behalen beleidsdoel

De staatssecretaris wil dat eerlijk belonen de norm wordt in de culturele sector. Door deze subsidievoorwaarde in te voeren, heeft de staatssecretaris daartoe een eerste stap gezet. De staatssecretaris legt op dit moment het initiatief voor verdere stappen bij de sector zelf. Zij verwacht dat partijen in de sector zelf met afspraken over, en normen voor, een eerlijke beloning komen.

De in § 5.1.3 besproken knelpunten zijn structureel, waardoor wij verwachten dat blijvende aandacht van de staatssecretaris nodig zal zijn om die knelpunten op te lossen. Een mogelijke richting voor de staatssecretaris is aanscherping van de subsidievoorwaarde over eerlijke beloning. Op dit moment is de voorwaarde dat aanvragers de Fair Practice Code onderschrijven. Strikt genomen betekent dit niet meer dan dat aanvragers moeten aangeven het ermee eens te zijn: niet dat ze hem ook in de praktijk moeten toepassen. Daarnaast bevat de code zoals gezegd geen concrete normen voor wat eerlijk betalen betekent.

De staatssecretaris heeft er voor de subsidieperiode 2021-2024 voor gekozen om in te zetten op bewustwording en cultuurverandering, mede door het gebrek aan breed gedragen normen. Een volgende stap is om ervoor te zorgen dat deze normen er komen, en dat deze worden gebruikt om de subsidievoorwaarde aan te scherpen. Het helpt daarbij wanneer de staatssecretaris de sector een duidelijk tijdspad biedt. Wanneer moeten de afspraken over eerlijke beloning uiterlijk zijn afgesloten in alle deelsectoren? En vanaf wanneer wil zij hier bij subsidieverlening op gaan handhaven?

Door deze duidelijkheid te bieden kan de staatssecretaris de huidige situatie helpen doorbreken. De ambities van de sector, de productie- en kwaliteitseisen die financiers stellen en het beschikbare budget zijn op dit moment zoals gezegd niet in balans. Veel partijen in de cultuursector willen eerlijk belonen. Maar aan het einde worden zij afgerekend op wat zij maken, en niet op hoe zij hun mensen belonen.

Wanneer de staatssecretaris ervoor kiest om harde voorwaarden te stellen aan de beloning van werkenden in de sector, is het wel nodig dat er bepaalde randvoorwaarden aanwezig zijn. Een daarvan is dat de verschillende grote cultuurfinanciers zoveel mogelijk gelijke voorwaarden stellen op het gebied van eerlijk belonen. Dit maakt het voor culturele instellingen makkelijker om daar bij hun aanvragen ook realistisch op te begroten. En het draagt eraan bij dat cultuurinstellingen minder de noodzaak voelen om te concurreren op een zo laag mogelijke betaling van hun mensen.

We merken daarbij op dat eerlijk belonen in de sector bij gelijkblijvende budgetten invloed zal hebben op het aanbod, en daarmee de werkgelegenheid in de sector. Of dit acceptabel is, is een keuze voor de staatssecretaris en het parlement.

Tot slot vragen we nog aandacht voor de aanpak van schijnzelfstandigheid van de minister van SZW. Gelet op het hoge percentage zelfstandigen in de cultuursector en de relatief lage beloningen is het aannemelijk dat deze aanpak gevolgen zal hebben voor de cultuursector. Meer informatie over de aanpak van schijnzelfstandigheid vindt u in het verantwoordingsonderzoek voor het ministerie van SZW van dit jaar.

5.1.5 Conclusie, oordeel en aanbevelingen

De staatssecretaris heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in bewustwording en cultuurverandering binnen de sector. Dit was nodig en effectief, omdat de cultuur in de sector was dat kwetsbare arbeidsomstandigheden normaal waren. De Fair Practice Code als voorwaarde stellen gaf een signaal af dat deze cultuur moet veranderen. Hoewel eerlijke betaling nog geen feit is, kunnen onderwerpen als beloning en arbeidsomstandigheden makkelijker worden besproken dan voorheen.

Oordeel over de beleidsresultaten

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. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten 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 we de normen waaraan we getoetst hebben.

Wij hebben geconstateerd dat praktisch iedereen in de sector de Fair Practice Code kent en weet dat onderschrijving van de code een voorwaarde is voor subsidiëring. De afgelopen jaren zijn nieuwe beloningsrichtlijnen en cao's afgesproken, en de grote meerderheid van de subsidieaanvragers zegt waar mogelijk de afspraken over beloning te volgen. Een aantal aanvragers zegt daarbij minder te gaan produceren om een eerlijke betaling te kunnen garanderen. Ook is er veel aandacht voor zaken als scholing en beleid voor de inzet van vrijwilligers en stagairs. Alle mensen die wij spraken staan achter de code en zijn het erover eens dat het stellen van de code als subsidievoorwaarde tot positieve ontwikkelingen in de sector heeft geleid.

Wij beoordelen de wijze waarop de staatssecretaris via de subsidievoorwaarde de bewustwording van de culturele sector heeft gestimuleerd als toereikend. We merken op dat dit nog niet betekent dat het einddoel is bereikt: een eerlijke beloning voor alle werkenden in de sector. Hiervoor is de komende jaren meer nodig. We doen daartoe hierna 3 aanbevelingen.

Oordeel



Aanbevelingen

Bewustzijn alleen is niet genoeg om eerlijke beloning in de cultuursector te realiseren. De ambities van de sector, de productie- en kwaliteitseisen die financiers stellen en het beschikbare budget zijn op dit moment niet in balans. Alhoewel de staatssecretaris eist dat subsidieaanvragers eerlijk betalen, handhaaft zij hier vooralsnog niet op. Dit

kan ook niet, omdat de code vooralsnog niet is uitgewerkt in normen voor een eerlijke betaling. Eerlijk belonen is daarom veelal het aspect waarop cultuurinstellingen als eerste bezuinigen wanneer zij niet uitkomen met hun budget.

We verwachten dat van de staatssecretaris meer actie nodig is om deze problemen duurzaam op te lossen en doen daarvoor 3 aanbevelingen:

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

5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

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 2023 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 van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap schrijft mede namens de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

“Met interesse hebben we kennis genomen van de uitkomsten van uw Verantwoordingsonderzoek 2022. We zijn verheugd over uw positieve oordeel ten aanzien van onze beleidsresultaten en informatiebeheer op het kerndepartement. Fijn te lezen dat de inspanningen en de vorderingen van het afgelopen jaar op het oplossen van eerdere gerapporteerde onvolkomenheden, door u niet onopgemerkt zijn gebleven. Hieronder ga ik in op de maatregelen die wij treffen ten aanzien van de nog niet opgeloste onvolkomenheden.

M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen

De in 2022 verbeterde opzet voor het opstellen van risicoanalyses en controlebeleid wordt doorgezet in 2023. Daarmee borgen we dat na afloop van een subsidieperiode voldoende instrumentarium beschikbaar is om controles uit te voeren, consistent te handhaven en terug te vorderen indien een subsidieontvanger niet aan de voorwaarden

voldoet. De regelgeving biedt hier voldoende mogelijkheden toe, óók als de subsidie reeds is vastgesteld. Vanwege de bekendheid met de bekostigde onderwijsinstellingen en het uitgebreide systeem van horizontaal en verticaal toezicht waar deze instellingen onder vallen, is er geen reden om bij individuele regelingen een zwaar(der) arrangement ten aanzien van de verstrekking toe te passen. Daarmee volgen we de Kaderregeling³ en handelen we conform de uitgangspunten van het subsidiekader⁴: namelijk verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. We delen uw kritiek op onze manier van subsidie verstrekken aan bekostigde onderwijsinstellingen daarom niet.

Autorisatiebeheer Dienst Uitvoering Onderwijs

Zoals u opmerkt in uw brief heeft DUO in 2022 belangrijke stappen gezet om het autorisatiebeheer op orde te brengen. DUO gaat voortvarend door met het beheersen van de autorisaties. In 2023 gaat DUO verder met het borgen van de structurele kwaliteit van het autorisatiebeheer, door het onderdeel te laten zijn van de Plan-Do-Check-Act (PDCA) cyclus. In 2023 blijft een team actief die toeziet op de structurele borging van de kwaliteitscontroles in de PDCA-cyclus.

IT-beheersingsmaatregelen Dienst Uitvoering Onderwijs

DUO onderschrijft het belang van een goed IT-beheer en blijft aan de slag om de resterende bevindingen zo snel mogelijk op te lossen. Daarnaast wordt ook ingezet op het structureel borgen van de kwaliteit van het wachtwoordbeheer, het wijzigingsbeheer, back-up & recovery en het continuïteitmanagement, via de PDCA-cyclus. Gedurende het jaar wordt getoetst op de kwaliteit van de beheersingsactiviteiten en bijgestuurd.

Toepassing Fair Practice Code

In de huidige BIS-periode 2021-2024 dienen culturele instellingen de Fair Practice Code te onderschrijven wanneer ze een subsidie aanvragen. Het is goed om te lezen dat het stellen van deze voorwaarde geholpen heeft om mensen in de culturele en creatieve sector bewust te maken van het feit dat fair pay de norm dient te zijn.

De conclusie dat bewustwording alleen niet genoeg is en dat er structurele knelpunten zijn die een eerlijke beloning voor alle werkenden binnen de sector bemoeilijken, wordt door ons gedeeld. Daarom is het versterken en aantrekkelijk houden van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector deze kabinetsperiode een belangrijke pijler onder het OCW beleid. Hiervoor is vanaf de start van de nieuwe BIS-periode in 2025 extra geld beschikbaar.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We danken de minister voor zijn reactie waarin hij aangeeft welke maatregelen hij neemt naar aanleiding van onze conclusies.

De minister geeft aan onze 'kritiek' op het gelijktijdig toekennen en vaststellen van onderwijssubsidies niet te delen. Hij vindt dat hij bepaalde onderwijssubsidies gelijktijdig kan toekennen en vaststellen omdat hij bekend is met de scholen en er toezicht is. De minister handelt hiermee in strijd met de Comptabiliteitswet⁵ en de daarop onderliggende normenkaders die wij hebben gehanteerd (het Uniform Subsidiekader en het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies), regelgeving die ook van toepassing is op het ministerie van OCW.

De regelgeving in het Uniform Subsidiekader biedt de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een subsidie vast te stellen op het moment dat deze wordt verstrekt. Aan de voorwaarden om een subsidie gelijktijdig te verstrekken en vast te stellen, is in de door ons onderzochte onderwijssubsidies onvoldoende voldaan.

De minister geeft aan de bekostigde onderwijsinstellingen te kennen. Ook zegt hij dat er sprake is van een uitgebreid horizontaal en verticaal toezichtstelsel. Hoewel de betrouwbaarheid van de individuele subsidieontvanger kan worden meegewogen in de risicoanalyse, kan dit meewegen niet worden toegepast op alle onderwijsinstellingen als groep. Bovendien is het huidige toezicht op de scholen niet zonder meer gericht op het naleven van specifieke subsidievoorwaarden. Wij beoordelen het huidige M&O-beleid als een onvolkomenheid en concluderen dat de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies onzeker is.

Tot slot geeft de minister aan dat de regelgeving voldoende mogelijkheden biedt om terug te vorderen als de subsidieontvanger niet aan de voorwaarden voldoet, ook als de subsidie al is vastgesteld. Uitgangspunt is dat misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies voorkomen moet worden. Daarom moet controle plaatsvinden vóórdat de minister een subsidie vaststelt. Terugvorderen van een subsidie waarvan achteraf blijkt dat die niet vastgesteld had moeten worden, draait dit uitgangspunt om. Terugvorderen van een vastgestelde subsidie is uitsluitend bedoeld voor uitzonderlijke situaties.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van OCW 2022

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 2022 van het Ministerie van OCW.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

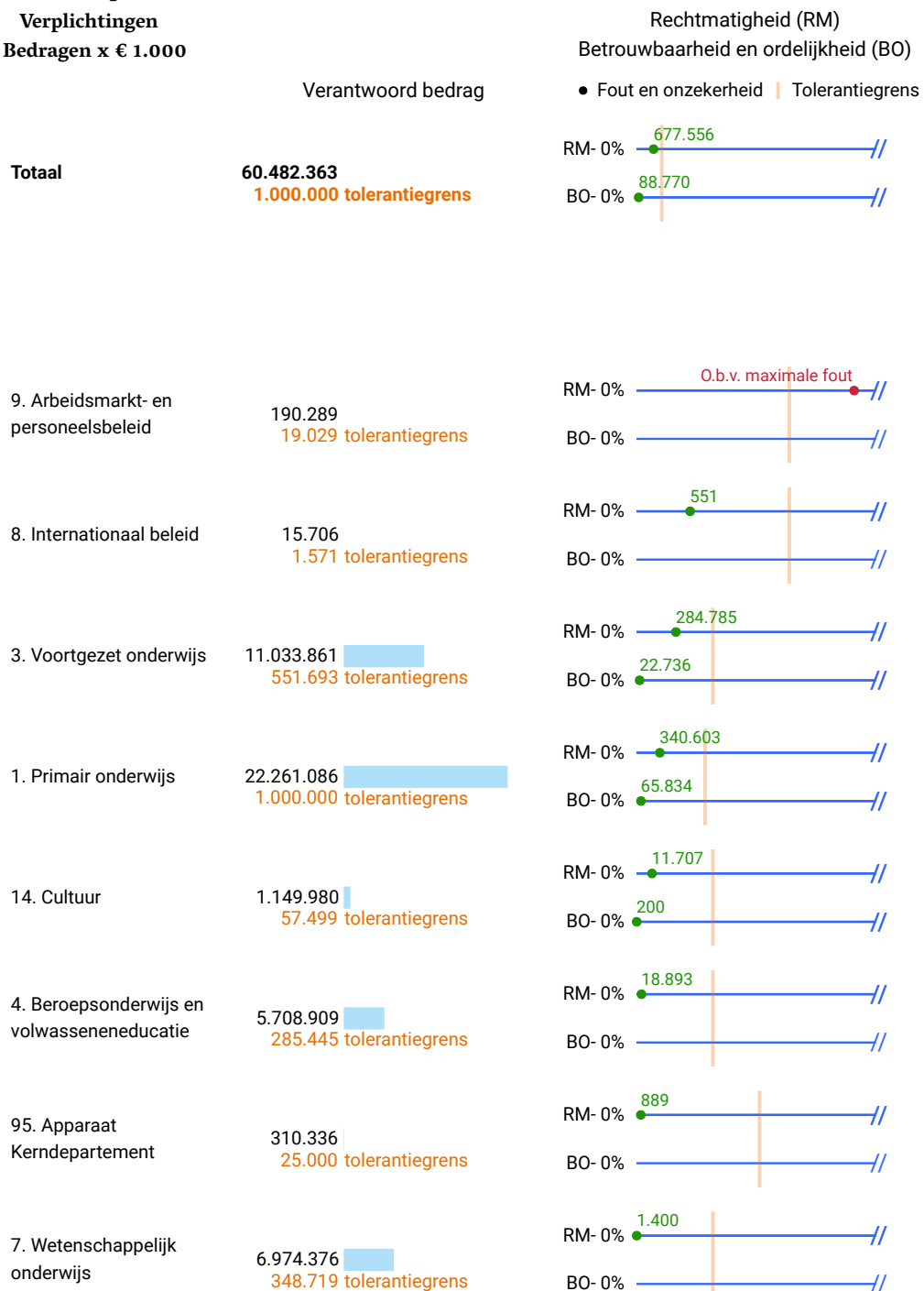
- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

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

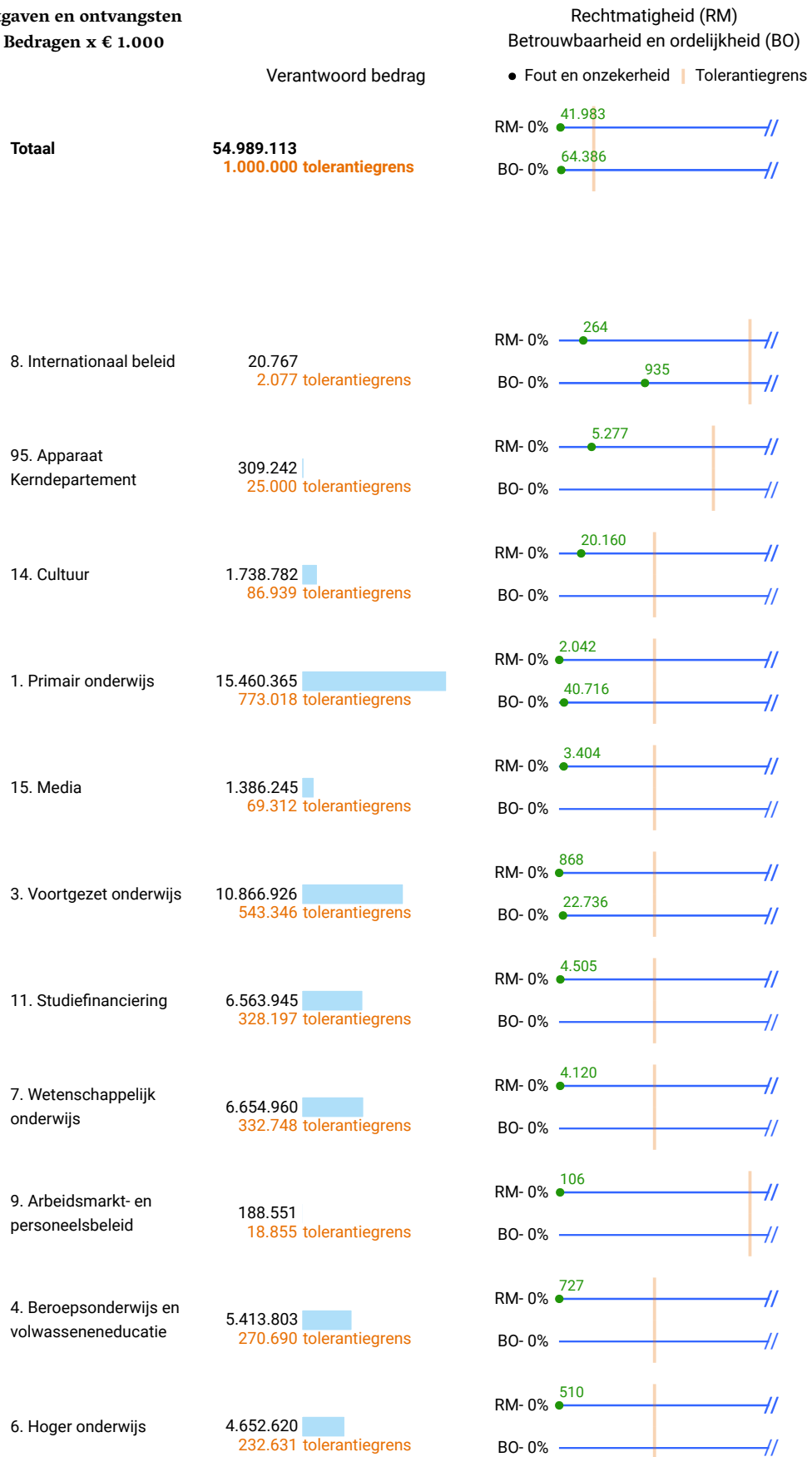
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet 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**



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.

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

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022.

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).

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*. 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).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (artikel 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAI's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst ADR.

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 zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee 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. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel.

Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken, en de daartoe gevoerde administraties (artikel 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken 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.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersingsmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: beleid, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. 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.

Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen, rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

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 ons onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Onderzoeksverantwoording “onderschrijving van de Fair Practice Code als voorwaarde voor cultuursubsidie” (§ 5.1)

Reikwijdte en afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is in het najaar van 2022 uitgevoerd. Binnen deze korte looptijd beperkten wij ons tot een minimale voorwaarde voor doeltreffendheid: het stellen van een voorwaarde aan subsidiëring kan alleen doeltreffend zijn wanneer subsidieaanvragers zich bewust zijn van het bestaan van deze voorwaarde. Daarnaast bieden wij kwalitatief inzicht in de acties die subsidieaanvragers ondernemen om aan de voorwaarde te voldoen.

Ook beperkten wij de reikwijdte van het onderzoek. Wij deden onderzoek bij het Fonds Podiumkunsten en het Mondriaan Fonds, 2 van de grootste cultuurfondsen. Wij kozen deze 2 fondsen omdat binnen deze domeinen het verschil tussen de huidige beloning en een eerlijke beloning het grootst lijkt te zijn (Ministerie van OCW, 2019). Omdat dit 2 van de grootste cultuurfondsen zijn, en omdat de problematiek hier in de hoogste mate speelt, trekken wij op basis van deze analyse conclusies over de toepassing van de Fair Practice Code in het algemeen. Uitzonderingen in de toepassing van de code bij niet-onderzochte fondsen of regelingen zijn mogelijk.

Onderzoeksvragen

Ten behoeve van het oordeel over het gebruik van de door de rijksfondsen verstrekte cultuursubsidies voor het bevorderen van een eerlijke beloning:

1. Maakt de staatssecretaris voldoende kenbaar dat het onderschrijven van de Fair Practice Code een voorwaarde is voor subsidiëring?
2. Heeft de staatssecretaris naleving van de subsidievoorwaarde voldoende gewaarborgd? Controleert de staatssecretaris of aan de voorwaarde is voldaan?

Ten behoeve van het inzicht in het bewustzijn van de Fair Practice Code en onderschrijving daarvan als subsidievoorwaarde:

1. Zijn subsidieaanvragers zich bewust van het bestaan van de Fair Practice Code?
2. Zijn subsidieaanvragers zich ervan bewust dat dit een voorwaarde is voor subsidiëring?

Ten behoeve van het inzicht in veranderingen naar aanleiding van de subsidievoorwaarde:

1. Wat voor acties ondernemen subsidieaanvragers om te voldoen aan de Fair Practice Code?
2. Welke knelpunten ervaren subsidieaanvragers daarbij?

Normenkader

- Norm bij vraag 1: de staatssecretaris zorgt ervoor dat de voorwaarden voor subsidiëring duidelijk zijn gecommuniceerd. Ten minste op de openbare website van de fondsen en bij de aanvraagvoorwaarden voor de subsidie.
- Normen bij vraag 2:
 - De staatssecretaris heeft ervoor gezorgd dat de voorwaarden handhaafbaar zijn.
 - De staatssecretaris controleert of aan de voorwaarden is voldaan.
 - Subsidieaanvragers die niet voldoen aan de voorwaarden zijn uitgesloten van subsidiëring of het geld wordt teruggevorderd.

De overige vragen gebruiken we om een kwalitatief beeld te scheppen van de huidige situatie in de sector en de mate waarin het beleid doordringt in de sector. Wij vellen hierover geen oordeel, en stellen dus ook geen norm.

Methodologische verantwoording

Onderzoeksmethoden

Binnen dit onderzoek hebben we kwantitatieve en kwalitatieve gegevens gebruikt.

We hebben de volgende onderzoeksmethoden toegepast:

1. beleidsanalyse;
2. categoriale codering van aanvraagformulieren en verantwoording;
3. interviews.

Hieronder volgt een toelichting per onderzoeksmethode over de toepassing en de gegevens die dit opleverde.

Beleidsanalyse

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de staatssecretaris Cultuur en Media met behulp van subsidiëring binnen de rijksfondsen een eerlijke beloning probeert te bevorderen, hebben we een beleidsanalyse uitgevoerd. Voor de beleidsanalyse bestudeerden we de informatie op de openbare websites van de rijksfondsen. Ook zijn we de informatie die aanvragers ontvingen van het Fonds Podiumkunsten en het Mondriaan Fonds tijdens hun aanvraag nagegaan. Daarnaast bestudeerden we beleidsdocumenten en communicatie-uitingen van het Ministerie van OCW. Tot slot hebben we bestaand (trend)onderzoek naar het huidig beleid bekeken.

Categoriale codering van aanvraagformulieren en verantwoording

Door het analyseren van subsidieaanvraagformulieren en de verantwoording van 2021 hebben we inzicht gekregen in:

- de mate waarin de subsidieaanvragers zich ervan bewust zijn dat de Fair Practice Code bestaat en dat onderschrijving een voorwaarde is;
- de acties die subsidieaanvragers ondernemen om de Fair Practice Code toe te passen;
- welke knelpunten subsidieaanvragers ervaren bij de toepassing van de Fair Practice Code.

Hiervoor hebben wij de volgende 5 subsidieregelingen bekeken:

1. Fonds Podiumkunsten: Meerjarige productiesubsidies (2021 – 2024);
2. Fonds Podiumkunsten: Meerjarige festivalsubsidies (2021 – 2024);
3. Mondriaan Fonds: Kunst Erfgoed Presentatie (2021);
4. Mondriaan Fonds: Kunst Opdracht (2021);
5. Mondriaan Fonds: Kunstpodia (2021).

Wij hebben alle aanvragen voor deze subsidies geanalyseerd. In totaal hebben wij dossiers van 355 instellingen ontvangen. Van 4 aanvragen waren de documenten niet compleet of niet correct: het aanvraagformulier of de verantwoording ontbrak, of was niet van de juiste instelling. In 27 aanvragen was geen reflectie ingevuld over de toepassing van de Fair Practice Code. Voor een groot deel waren dit aanvragen voor een subsidie van niet-cultuurinstellingen, zoals gemeenten. In enkele andere gevallen ging het om startende instellingen die een aanvraag indienden bij het Mondriaan Fonds. Aan hen werd geen reflectie gevraagd. Deze formulieren zijn niet meegenomen in de analyse.

In totaal hebben we voor 324 aanvragen geanalyseerd welke acties in de reflectie genoemd worden om de "solidariteit" in de Fair Practice Code te implementeren.

Uitgaande van de code, hebben wij deze als volgt gecategoriseerd:

- Code vastgelegd: de instelling zegt de implementatie van de code te hebben vastgelegd in een document (bijvoorbeeld een organisatiecode of handboek).
- Cao- en honorariarichtlijnen: de instelling zegt de relevante cao- of honorariumrichtlijn te volgen.
- Afspraken per product: de aanvrager zegt vaste afspraken gemaakt te hebben over welke prijs zij betalen voor een type product (bijvoorbeeld een optreden of een nieuw kunstwerk).
- Voorbereidingskosten: de aanvrager zegt vaste afspraken gemaakt te hebben over een vergoeding van kosten bij de totstandkoming van het product (bijvoorbeeld repetitietijd of materiaalkosten).
- Vakantiedagen: de aanvrager zegt vaste afspraken te hebben over vakantiedagen voor werknemers en freelancers.
- Bijkomende werkzaamheden: de aanvrager zegt ingehuurde krachten te vergoeden voor tijd besteed aan bijkomende werkzaamheden (bijvoorbeeld marketing, administratie of overleg).
- Auteursrechten: de aanvrager zegt afspraken te hebben gemaakt over auteursrechten van ingehuurde makers.
- Onbetaalde krachten: de aanvrager zegt dat de instelling beleid heeft voor de inzet van stagairs of vrijwilligers (bijvoorbeeld over vergoeding, of over welke taken ze mogen doen).
- Onderaannemers: de aanvrager zegt dat de instelling erop let dat externe partijen die zij inhuren voor werkzaamheden hun mensen ook eerlijk betalen.
- Secundaire arbeidsvoorwaarden: de aanvrager zegt beleid te hebben over secundaire arbeidsvoorwaarden (in de praktijk vooral scholing of persoonlijke ontwikkelingsgesprekken maar ook reiskostenvergoeding of regelingen voor verzekeringen/pensioen).

Daarnaast hebben wij bij 180 aanvragen van het Fonds Podiumkunsten ook de verantwoording over 2021 geanalyseerd. Wij wilden weten of subsidieaanvragers een jaar na hun aanvraag vorderingen hadden gemaakt in de implementatie van de Fair Practice Code.

Omdat de reflectie vormvrij is kan op basis van deze informatie niet geconcludeerd worden dat instellingen die een onderwerp niet noemen hiermee niet bezig zijn, of dit deel van de code niet geïmplementeerd hebben. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat een aanvrager vakantiedagen niet noemt, omdat dit geregeld is in de geldende cao. Wij hebben niet gecontroleerd of instellingen ook feitelijk hebben gedaan wat zij in de aanvraag zeggen over hun eigen implementatie van de Fair Practice Code.

Interviews

Ter verrijking en duiding van de informatie hebben wij 10 vertegenwoordigers, makers en onderzoekers van de culturele en creatieve sector geïnterviewd. Onder andere van het Mondriaan Fonds, het Fonds Podiumkunsten en het Nederlands Filmfonds.

We hebben een semigestructureerde interviewaanpak gehanteerd. We hanteerden een vooraf opgestelde vragenlijst die we tenminste beantwoord wilden hebben.

Daarbij was er ruimte om af te wijken en door te vragen over onvoorbereide punten.

De interviews hadden als doel om kwalitatieve informatie over de context van de toepassing van de Fair Practice Code te verzamelen. De mogelijkheid om af te kunnen wijken van de vooraf opgestelde vragen gaf ons de gelegenheid om dieper in te gaan op onvoorziene onderwerpen die mogelijk wel waardevol zijn voor deze context.

Al onze gesprekspartners hebben in ieder geval de volgende vragen beantwoord:

1. In welke mate is de culturele sector zich bewust van de Fair Practice Code?
2. Welke ontwikkeling heeft vanaf 2017 plaatsgevonden in het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden/eerlijke beloning?
3. Welke arbeidsvoorwaarden zijn daarbij het meest van belang?
4. Welke rol heeft uw organisatie daarbij gespeeld?
5. Welke concrete activiteiten heeft uw organisatie de afgelopen jaren ondernomen om een eerlijke beloning te bevorderen?
6. Wat zijn knelpunten daarbij? Wat wordt gedaan om deze knelpunten weg te nemen?
7. Monitort uw organisatie ontwikkelingen ter bevordering van een eerlijke beloning?
8. Met welke andere partijen heeft u contact over het bevorderen van eerlijke(r) beloning?
9. Vanaf deze vierjarige cyclus van de BIS is onderschrijving van de Fair Practice Code een voorwaarde voor subsidiëring. Hoe communiceert OCW dit aan aanvragers volgens u?
10. In hoeverre is de culturele sector zich bewust van de subsidievoorwaarde de Fair Practice Code te onderschrijven?

11. Hoeveel en welk contact heeft uw organisatie met OCW over het bevorderen van een eerlijke beloning?
12. In hoeverre stimuleert het onderschrijven van de Fair Practice Code eerlijke beloning?
13. Welke stappen zou OCW verder kunnen zetten om eerlijke beloning te bevorderen?
14. Wilt u nog iets delen, zoals een onderwerp waarover we niets gevraagd hebben?

De op deze manier verkregen informatie ondersteunt onze bevindingen vanuit de data-analyse: in welke mate dringt de Fair Practice Code door in de sector. Daarnaast geeft het een beeld van in de sector ondernomen acties voor eerlijke beloning en de knelpunten die hierbij worden ervaren. Ook heeft het inzicht gegeven in hoeverre het knock-outprincipe “geen subsidie zonder onderschrijving van Fair Practice Code” in de praktijk daadwerkelijk wordt toegepast.

Beoordeling

In ons onderzoek naar eerlijke beloning als subsidievoorwaarde in de cultuursector (§ 5.1) 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 daaruit voortvloeiende resultaten 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.

Onderzoeksverantwoording “totstandkoming beleidsinformatie”

Naast ons onderzoek naar de doeltreffendheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie 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. 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-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Publicaties

Boekmanstichting (2021). *Cultuurmonitor: Jaarrapportage 2021*. Amsterdam: Eigen beheer.

Kunsten '92 e.a. (2017). *Fair Practice Code*. Amsterdam: Eigen beheer.

CBS (2022). *Arbeidsmarkt Culturele en Creatieve Sector 2010-2022*. Zonder plaats: Eigen beheer.

Media Perspectives (2021). *Monitor creatieve industrie 2019: Nederland, Top-10 steden, creatieve bedrijven en beroepen; De creatieve industrie in acht profielen*. Zonder plaats: Eigen beheer.

Ministerie van OCW (2019). *Uitgangspunten nieuw cultuurstelsel 2021-2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 820, nr. 290.

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

SER en Raad voor Cultuur (2016). *Verkenning Arbeidsmarkt Culturele Sector*. Den Haag: Eigen beheer.

SER en Raad voor Cultuur (2017). *Passie Gewaardeerd: Versterking van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector*. Den Haag: Eigen beheer.

SiRM (2020). *Briefadvies aan de Raad voor Cultuur*.

Wet- en regelgeving

Regeling op het specifiek cultuurbeleid. Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 april 2010 houdende regels voor de subsidiëring van cultuuruitingen.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Kaderregeling artikel 9.1 lid 3 onder a en c juncto lid 4 onder a.
- 2 In de periode voor 2022 was de toenmalige minister van OCW verantwoordelijk voor het cultuurbeleid. Omwille van de eenvoud spreken wij in de tekst consequent over 'de staatssecretaris'. Zij is immers ook politiek verantwoordelijk voor stand beleid van haar voorgangers.
- 3 Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS, artikel 9 lid 3c en 4c.
- 4 Kamerstuk II 2008/09, 31 865, nr. 5, Paragraaf 2.4.4 en Regeling aanwijzingen voor subsidieverstrekking (BWBR0027023).
- 5 Artikel 3.3. Financieel beheer. Ministers en de colleges zijn verantwoordelijk voor de doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 4 mei 2023.

Dit document is op 17 mei 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023