

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2020

Nr. 13

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2019

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk VIII) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (Kamerstuk 35 300 VIII). De begroting omvat € 42.718 miljoen aan uitgaven, € 44.022 miljoen aan verplichtingen en € 1.364 miljoen aan ontvangsten.

De uitgaven zijn grotendeels overdrachten aan instellingen op afstand. Het betreft met name onderwijs- en culturele instellingen, de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en het publieke omroepbestel.

De Minister van OCW is beleidsmatig verantwoordelijk voor een aantal zogenoemde fiscale faciliteiten, zoals het verlaagde btw-tarief voor culturele goederen en diensten, begroot voor € 1.042 miljoen (artikel 14). De aftrek voor scholingsuitgaven, begroot voor € 241 miljoen (artikel 4), wordt in 2020 nog 1 jaar gecontinueerd.

De hoogte van de geraamde niet-belastingontvangsten is in totaal € 1.364 miljoen. Dit betreft hoofdzakelijk terugbetalingen van studieleningen, lesgeld en Ster-inkomsten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Indicatoren onderzoeks- en wetenschapsbeleid
- Intensiveringen werkdruk primair onderwijs
- Opvolging aanbevelingen
- Revolverende fondsen
- Naar een toekomstbestendige begroting

We sluiten deze brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek(en) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van OCW.

Indicatoren onderzoeks- en wetenschapsbeleid

In de brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting OCW 2019 constateerden we dat in die ontwerpbegroting geen indicatoren waren opgenomen die de doelstellingen van de intensiveringen in fundamenteel en toegepast onderzoek van € 250 miljoen (en het bereiken van die doelstellingen) inzichtelijk konden maken (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 9). Nu constateren we dat ook dit jaar geen indicatoren zijn opgenomen die inzicht kunnen geven in de resultaten van de intensiveringen, bijvoorbeeld de ambitie om praktijkgericht onderzoek te stimuleren. Dit legt volgens ons geen goede basis voor de verantwoording over deze middelen. De vraag is of de Minister concreter kan aangeven welke doelen met de intensiveringen beoogd worden.

Intensiveringen werkdruk primair onderwijs

In het verantwoordingsonderzoek OCW 2018 constateerden we dat de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM) onvoldoende informatie verzamelt om een onderbouwd besluit te kunnen nemen over de inzet van de tweedetranchemiddelen voor werkdruk in het primair onderwijs (Kamerstuk 35 200 VIII, nr. 2). Wij bevalen aan een concrete doelstelling met een eenduidige indicator te formuleren. Niettemin besloot de Minister vlak daarvoor om een deel van de middelen uit de tweede tranche met een kasschuif naar voren te halen. Nu constateren we dat het betreffende beleidsartikel (artikel 1) vermeldt dat de middelen die na de kasschuif resteren op de Aanvullende Post beschikbaar komen als de evaluatie voldoet aan «bepaalde voorwaarden». De beleidsagenda vermeldt bij de indicatoren die van toepassing zijn echter geen streefwaarden. De vraag is of de Minister laat weten wanneer de resultaten voldoende zijn om de tweede tranche volledig uit te keren en verder hoe hij kan voorkomen dat de middelen uit de tweede tranche ook beschikbaar komen voor schoolbesturen die niet aan de voorwaarden voldoen.

Opvolging aanbevelingen

Op 24 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer de resultaten van de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd [link: <https://www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter>]. Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen die wij in onze eerdere onderzoeken aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben gedaan en wat er volgens het ministerie met deze aanbevelingen is gedaan.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2013–2018 63 aanbevelingen aan de Minister van OCW gedaan. Op 26 aanbevelingen (41%) heeft de Minister een toezegging gedaan, op 37 aanbevelingen niet. Van de 37 aanbevelingen zonder toezegging zijn er 20 op een later moment alsnog overgenomen in beleid of regelgeving. Van twee rapporten brengen we de aanbevelingen graag nogmaals onder uw aandacht: de vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs en passend onderwijs.

Vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs

De Minister voor BVOM zendt naar verwachting binnenkort het wetsvoorstel om de bekostiging van het voortgezet onderwijs te vereenvoudigen aan uw Kamer.

In ons rapport *Bekostiging voortgezet onderwijs* (2014) hebben wij hier verschillende aanbevelingen voor gedaan, waaronder vereenvoudiging van de bekostiging, maar ook om de bekostiging beter te laten aansluiten bij de werkelijke kostenpatronen (Kamerstuk 31 289, nr. 293). Voor de beoordeling van het wetsvoorstel zijn de aanbevelingen uit dit rapport nog steeds relevant.

Passend onderwijs

In juni 2019 heeft de Minister voor BVOM u geïnformeerd over de voortgang en evaluatie van passend onderwijs. Hij informeerde u ook over verbeteringen in de verantwoording en besteding van middelen voor passend onderwijs die hij wil bereiken (Kamerstuk 31 497, nr. 310). Precies hierover hebben we in het *Verantwoordingsonderzoek OCW 2016* (2017) verschillende aanbevelingen gedaan (Kamerstuk 34 725 VIII, nr. 2). De samenwerkingsverbanden zouden inzichtelijk moeten maken waar het geld aan is besteed en tot welke resultaten voor de leerlingen dit heeft geleid. Ook bevalen wij aan de jaarverslagen en verantwoordingsstukken van de samenwerkingsverbanden informatiever, eenduidiger en dus vergelijkbaarder te maken. Uit de brief blijkt niet of de Minister onze aanbevelingen overneemt. De aanbevelingen blijven relevant in het licht van de door de Minister voorgestelde verbeteringen.

Revolverende fondsen

De ontwerpbegroting 2020 stelt middelen beschikbaar voor verschillende fondsen. Een aantal van deze fondsen is (deels) revolverend. Het Rijk gebruikt steeds vaker revolverende fondsen en de omvang groeit, zowel in aantal fondsen als in financieel belang. In de revolverende fondsen van de rijksoverheid ging eind 2017 ten minste € 3,6 miljard aan toegezegd rijksgeld om.

Op 16 april 2019 is ons rapport *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk* aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 31 865, nr. 133). In het onderzoek concluderen we onder andere dat het parlement geen goed (overkoepelend) beeld krijgt van het rijksgeld dat wordt ingezet voor revolverende fondsen, dat de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken in de huidige vorm niet goed aansluiten bij de langdurige looptijd van revolverende fondsen en dat ministers bij de start van een fonds niet altijd specifieke afspraken maken met het parlement over de informatievoorziening.

Wij vinden het van belang dat uw Kamer zicht krijgt op informatie over, en resultaten van deze fondsen, zodat zij haar budgetrecht adequaat kan uitvoeren. De Minister van OCW is verantwoordelijk voor negen (deels) revolverende fondsen.

Drie van deze fondsen hebben we nader toegelicht in ons rapport *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*. Het gaat om het Filmfonds, het Restauratiefonds-hypotheken en het Restauratiefondsplus-hypotheken.

Daarnaast is de Minister verantwoordelijk voor zes kleinere revolverende fondsen, namelijk:

- Revolving fund Antillen;
- Duurzame scholenfonds;
- Kerken Nevenfunctie-lening;
- Verduurzaming Rijksmonumenten;
- Talentlening;
- Slecht Weer Fonds.

Naar een toekomstbestendige begroting

Op 12 september 2019 hebben we het rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2); Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* gepubliceerd (Kamerstuk 31 865, nr. 154). Het parlement heeft steeds meer behoefte aan inzicht in maatschappelijke resultaten van beleid. Ook wanneer een Minister voorwaardenscheppend optreedt voor maatschappelijke veranderingen die andere overheden, burgers en bedrijven vorm geven. We laten zien dat het kabinet verschillende kansen kan benutten om de begroting en het jaarverslag meer betekenis te geven voor het parlement. Het gaat hierbij om het verbeteren van de informatiefunctie van de begroting, onder andere door het toevoegen van informatie over doelstellingen van beleid en de onderbouwing van beleid en geld met zinvolle indicatoren. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden daartoe volop kansen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2019 op 20 mei 2020 verwachten we over het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de volgende onderzoeken te publiceren:

- Inzicht in kosten publieke omroep

In de ontwerpbegroting zijn de plannen van het kabinet voor het komende jaar uitgewerkt. Wij vertrouwen erop dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven om het beleid kritisch te volgen.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris