

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2017

Nr. 9

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2016

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk VIII) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De begroting omvat € 37,2 miljard aan uitgaven, € 37,4 miljard aan verplichtingen en € 1,3 miljard aan ontvangsten.

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

- verantwoording over extra onderwijsinvesteringen;
- open onderwijsdata en de uitkomsten van onze «accountability hack»;
- uitbreiding Wet toezicht accountantsorganisaties naar het onderwijs;
- renovatie schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs.

We sluiten de brief af met een passage over onze eerdere bevindingen op het gebied van publieke geldstromen en een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

1. Verantwoording over extra onderwijsinvesteringen

Het kabinet heeft in de ontwerpbegroting 2017 € 200 miljoen beschikbaar gesteld voor politieke prioriteiten op het terrein van OCW. Een belangrijk deel daarvan zet de Minister blijkens de begroting in om bestaand beleid te kunnen continueren en te blijven investeren in goed onderwijs voor iedereen. Daarnaast noemt de Minister als bijzondere prioriteiten: gelijke kansen, asielzoekerskinderen en schoolkosten van mbo'ers. De investeringen komen dus ten goede van de begrotingsartikelen 1 (primair onderwijs), 3 (voortgezet onderwijs) en 4 (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie), waarop samen € 22,4 miljard aan financiële middelen voor onderwijs staat.

De extra middelen zullen deels aan de lumpsum van de schoolbesturen worden toegevoegd. Op macroniveau is het op dit moment niet mogelijk om een directe koppeling te leggen tussen de (extra) middelen en de beoogde beleidsdoelen.¹ Dit heeft te maken met de combinatie van bestedingsvrijheid voor schoolbesturen bij lumpsumbekostiging en de grote variatie in de manier waarop zij zich in de praktijk verantwoorden over hun prestaties. In hun brief van 10 mei jl. aan de Tweede Kamer beschrijven de bewindslieden van het Ministerie van OCW dat zij kansen zien om – binnen de lumpsumbekostiging – de sturingsinformatie over landelijke beleidsdoelen te verbeteren door:

- de horizontale verantwoording te versterken;
- bestaande informatie beter te benutten;
- doelen en bijbehorende verantwoordingsplichten vooraf beter vast te leggen.²

Dit achten wij een stap in de goede richting.

De extra financiële middelen voor 2017 en daarna, voor onderwijs aan asielzoekerskinderen en aan kinderen met een achterstand, bieden een eerste gelegenheid om deze voornemens in de praktijk te brengen.

2. Open onderwijsdata en de uitkomsten van onze «accountability hack»

De onderwijssector loopt voorop op het gebied van open data, maar kan nog meer data ontsluiten om inzicht te geven in het onderwijs. Dit concludeerden wij in ons Verantwoordingsonderzoek over 2015 en ons *Tendrapport open data 2016*³. Het Ministerie van OCW – vooral de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) – ontsluit al veel data, maar zou dit met nog meer data kunnen doen.⁴ Open onderwijsdata is een onderwerp dat alle onderwijsartikelen op de begroting van OCW raakt, dus artikel 1 (primair onderwijs), 3 (voortgezet onderwijs), 4 (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie), 6 (hoger beroepsonderwijs) en 7 (wetenschappelijk onderwijs). Voor 2017 is voor die artikelen samen € 29,4 miljard begroot.

Voorts zijn veel data over onderwijs weliswaar open, maar niet altijd actueel, uniform en eenduidig. Door (nog) meer onderwijsdata open te maken en deze actueler en beter vergelijkbaar te maken, wordt het eenvoudiger (horizontaal) inzicht te geven – aan bijvoorbeeld leerlingen en ouders – in hoe schoolbesturen de lumpsum besteden en hoe effectief het beleid is.

Sinds wij ons Verantwoordingsonderzoek 2015 hebben gepubliceerd op 18 mei 2016 heeft het ministerie een aantal stappen gezet om het gebruik van data in het onderwijs steviger op de agenda te zetten: zo stuurde de Minister van OCW de Tweede Kamer op 28 juni jl. een brief over «big data» in onderwijs, cultuur en wetenschap⁵, en houdt het ministerie in november een Dag voor Open Onderwijsdata.

¹ Dit concludeerden wij in onze publicatie *Onderwijsmonitor – Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld* van 4 juni 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 293 en 31 289 en 31 524, bijlage bij Kamerstuk nr. 260, p. 4.

² Brief over Motie-Duisenberg c.s. – alternatieven voor lumpsumbekostiging. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 VIII, nr. 143.

³ Algemene Rekenkamer, *Tendrapport open data 2016*, 24 maart 2016. Kamerstuk 32 802, nr. 24.

⁴ Algemene Rekenkamer, Brief van 6 juni 2016 aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 34 475 VIII, nr. 5.

⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 545.

De Algemene Rekenkamer heeft op 9 september een «accountability hack» georganiseerd waarbij ontwikkelaars, programmeurs, onderzoekers, beleidsmakers en politici samen nadachten over en werkten aan het gebruik van open data voor een zinvolle verantwoording over prestaties van de overheid. We vroegen hen onder meer hoe geldstromen en prestaties in het basisonderwijs in kaart kunnen worden gebracht met open data. Dat heeft een aantal prototypes opgeleverd van datatoepassingen met onderwijsdata.

Op www.accountabilityhack.nl zijn de resultaten te zien. Dit soort innovatieve toepassingen van open onderwijsdata kan meer zicht bieden op hoe de onderwijssector lumpsumgeld besteedt en wat ermee wordt bereikt.

3. Uitbreiding Wet toezicht accountantsorganisaties naar het onderwijs

Moeten de controles op de jaarrekeningen van onderwijsinstellingen in de toekomst worden aangemerkt als *wettelijke controles* in de zin van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta), en moeten deze controles dus onder toezicht komen van de Autoriteit Financiële Markten (AFM)? Deze vraag kwam op 22 juni jl. aan de orde in het wetgevingsoverleg van de vaste Kamercommissie onderwijs, over onder meer het *Jaarverslag 2015 van het Ministerie van OCW* en de resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2015. De controles op de jaarrekeningen van onderwijsinstellingen vormen een belangrijke schakel in de beoordeling van de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Ministerie van OCW zelf. Op de ontwerpbegroting 2017 staat € 29,4 miljard voor alle onderwijssectoren samen. Op de begrotingen en jaarrekeningen van de onderwijsinstellingen staat overigens niet alleen rijksgeld maar bijvoorbeeld ook privaat geld. De uitbreiding van de Wta heeft daardoor betrekking op meer geld dan de € 29,4 miljard rijksbegrotingsmiddelen.

De Wta onderscheidt *wettelijke controles* en *wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang*. Accountantskantoren die een vergunning hebben om wettelijke controles uit te voeren bij organisaties van openbaar belang⁶ staan onder verzwaard toezicht door de AFM. Voor accountantskantoren die gewone wettelijke controles mogen uitvoeren, geldt een lichter toezichtsregime door de AFM. Accountantskantoren die helemaal geen wettelijke controles in de zin van de Wta uitvoeren, vallen niet onder toezicht van de AFM.⁷ Wij hebben in ons verantwoordingsonderzoek over 2015 aanbevolen, het onderwijs onder de werking van de Wta te brengen door de accountantscontroles in het onderwijs aan te merken als wettelijke controles in de zin van de Wta.

Dat is een extra waarborg voor de kwaliteit van de controles en het toezicht daarop: het generieke toezicht door de AFM en het onderwijsspecifieke toezicht door de Inspectie van het Onderwijs kunnen elkaar goed aanvullen.

In het eerdergenoemde wetgevingsoverleg van juni jl. werd een motie ingediend, die de Minister oproepde de controles op jaarrekeningen van onderwijsinstellingen aan te merken als wettelijke controles in de zin van de Wta. In haar brief van 6 juli jl.⁸ ontried de Minister de aanvaarding van

⁶ Dat zijn nu nog vooral: effectenhandelaren, banken, kredietinstellingen en verzekeraars.

⁷ Van de 47 accountantskantoren die werkzaam zijn in de onderwijssector stonden in 2014 slechts zes kantoren niet onder toezicht van de AFM. Samen voerden deze kantoren ongeveer 1,1% van de 1.780 controles uit in het onderwijs.

⁸ Kamerstuk 33 977, nr. 15.

deze motie, ook omdat zij hierover nog in overleg is met de Minister van Financiën. De Minister schrijft al wel dat, als het onderwijs onder de werking van de Wta zou worden gebracht, de uitvoering van de controle intensiever zou worden, een extra laag zou worden ingebouwd, en de administratieve lasten voor het onderwijs hoger zouden worden, zonder dat dit een wezenlijk toegevoegde waarde zou hebben. De Minister wijst in haar brief op de nadere voorwaarden die de Wta stelt aan de interne organisatiestructuur van de accountantskantoren bij de inrichting van de controle:

- een verplichte accreditatie;
- een second opinion voordat de controleverklaring wordt afgegeven;
- de aanwijzing van een interne toezichthouder op het controleproces;
- een roulatieplicht bij de accountants.

Ons valt op dat dit vooral voorwaarden zijn die gelden voor accountantskantoren met een vergunning voor wettelijke controles bij *organisaties van openbaar belang* – waarvoor dus het verzwaarde toezichtsregime geldt – terwijl de motie daar niet op is gericht.

4. Renovatie schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs

Op 12 april j.l. vond een algemeen overleg plaats in de vaste Kamercommissie voor OCW, over onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs.⁹ Dat ging onder andere over onze publicatie «Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt» van februari jl. In dit algemeen overleg zei de Staatssecretaris van OCW dat het overleg dat de PO-Raad en de VNG sinds 2014¹⁰ voeren over de vraag wie verantwoordelijk is voor de bekostiging van de renovatie van schoolgebouwen – de schoolbesturen of de gemeenten – naar verwachting van beide partijen in het derde kwartaal van 2016 zal worden afgerond.

De Staatssecretaris beloofde de vaste Kamercommissie er strak de hand aan te zullen houden dat de PO-Raad en de VNG het overleg over renovatie echt binnen deze termijn afronden. Mocht dit niet tot een bevredigend resultaat leiden, dan heeft de Staatssecretaris gezegd zelf stappen te kunnen zetten.¹¹ Voor onderwijshuisvesting was in 2014 € 2,5 miljard beschikbaar op de begrotingen van de Ministeries van OCW en BZK samen.¹²

Vanaf vandaag zijn de data die wij voor onze publicatie hebben verzameld, als open data beschikbaar op onze website www.rekenkamer.nl.

5. Publicatie Algemene Rekenkamer Inzicht in publiek geld

De afgelopen jaren is veel werk verzet om de overheidsfinanciën en de inrichting daarvan op orde te brengen. De rechtmatigheid van de financiële transacties op rijksniveau is al jarenlang ruim 99%. Maar de controle op de rechtmatigheid is voor ruim de helft van die uitgaven niet meer dan de verificatie of het juiste bedrag op het juiste rekeningnummer van de juiste organisatie is overgemaakt. Een deel van het geld dat het kabinet int, wordt namelijk niet uitgegeven door de Ministers, maar door provincies, gemeenten, sociale fondsen en instellingen op afstand. Welke resultaten met die uitgaven bereikt zijn, is niet altijd duidelijk. Het is lastig

⁹ Kamerstuk 31 293, nr. 327.

¹⁰ Kamerstuk 31 293, nr. 196: Lijst van vragen en antwoorden over de brief van de Algemene Rekenkamer van 12 december 2013 over aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen (Kamerstuk 31 293, nr. 191). Zie antwoord op vraag 1.

¹¹ Kamerstuk 31 293, nr. 327, blz. 26.

¹² Algemene Rekenkamer, *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*, blz. 5. Aangeboden bij brief van 4 februari 2015. Kamerstuk 31 293, nr. 279.

om het publieke geld vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke voorziening te volgen. Het is vaak onduidelijk wie waarop kan worden aangesproken, laat staan dat bekend is wat de resultaten van publiek geld zijn.

Daarom hebben wij in juli 2016 met onze publicatie *Inzicht in publiek geld* politieke partijen, kabinet, volksvertegenwoordigers, wetenschappers, journalisten en andere betrokkenen en deskundigen, aanbevolen zich te beraden op de volgende vraag: wat is er nodig opdat het parlement van morgen inzicht heeft in de mate waarin toekomstige regeringen zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaan?¹³

6. Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Vandaag publiceren wij behalve diverse begrotingsbrieven, zoals deze, ons eerste van twee rapporten over vastgoed van universiteiten. Dit eerste rapport gaat over het toezicht dat het Ministerie van OCW hierop houdt. Een tweede rapport, over vastgoed vanuit het perspectief van de universiteiten zelf, verschijnt volgend voorjaar. Tot de publicatie van ons Verantwoordingsonderzoek over 2016 op 17 mei 2017 verwachten we over het Ministerie van OCW daarnaast nog de resultaten te publiceren van onze ronde tafel over voorinvesteringen kwaliteit hoger onderwijs (in het eerste kwartaal van 2017).

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de begroting 2017.

Algemene Rekenkamer

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

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris

¹³ Algemene Rekenkamer, *Inzicht in publiek geld; Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*, 13 juli 2016. Kamerstuk 31 865, nr. 86.