

Vergaderjaar 2012–2013

**33 400 VIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013**

**Nr. 50**

### **VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG**

Vastgesteld 6 december 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft op 29 november 2012 overleg gevoerd met minister Bussemaker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over **het begrotingsonderzoek «Apparaatskosten van zbo's, RWT's en externe inhuur op OCW-terrein»**, te weten:

- **de vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013 (33 400-VIII);**
- **de brief van minister Bussemaker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 22 november 2012, inzake de reactie op verzoek commissie t.b.v. begrotingsonderzoek «Apparaatskosten van zbo's, RWT's en externe inhuur op OCW-terrein» (33 400-VIII, nr. 18).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
Wolbert

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
De Kler

**Voorzitter: Wolbert**  
**Griffier: De Kler**

Aanwezig zijn vijf leden der Kamer, te weten: Duisenberg, Jadnanansing, Van Meenen, Smits en Wolbert,

en minister Bussemaker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, die vergezeld is van enkele ambtenaren van haar ministerie.

Aanvang 11.15 uur.

De **voorzitter**: Ik heet u allen welkom op deze bijeenkomst van de vaste commissie voor OCW. Op de agenda staat het begrotingsonderzoek apparaatskosten van zbo's, RWT's en externe inhuur op OCW-terrein. De commissie heeft uit haar midden de heer Duisenberg als rapporteur aangewezen. Hij heeft zich uitermate gedegen voorbereid. Dit overleg zal als volgt verlopen. Ik geef straks eerst het woord aan de rapporteur. Die neemt ons mee door de rapportage die al is rondgestuurd. Vervolgens geef ik het woord aan de minister om daarop te reageren. Daarna krijgt de rest van de leden van de commissie het woord. Het woord is nu eerst aan de heer Duisenberg.

De heer **Duisenberg** (VVD): Voorzitter. De leden van de commissie hebben de rapportage ontvangen. Ik lees door die rapportage heen en maak af en toe een klein uitstapje ter nadere toelichting. Voor een groot deel zal ik voorlezen uit de brief, hetgeen gemakkelijk te volgen zal zijn. Ik ben zelf nieuw in de Kamer. Ik heb heel goede ondersteuning gehad van de mensen van het BOR. Ook de commissieondersteuning is heel behulpzaam geweest. Voordat ik op de materie inga, spreek ik graag mijn waardering uit voor het werk dat zit in het opstellen van een begroting. Ik heb zelf veel ervaring met het opstellen van begrotingen en jaarrapportages. Ik apprecieer het werk dat verricht moet worden om zo iets op te stellen, in het bijzonder in de omslag naar verantwoord begroten. Het is echt een enorm grote klus om zo iets voor elkaar te krijgen. Vandaag zijn wij bij elkaar voor het jaarlijkse begrotingsonderzoek OCW. Dit is het tweede jaar dat de Kamer de aanpak van verantwoord begroten, de begrotingssystematiek zoals die vorig jaar grotendeels al was ingezet, concreet voor zich ziet. Voor de OCW-begroting betekent dit dat dit jaar de opbouw van de beleidsartikelen volledig is aangepast aan de richtlijnen voor verantwoord begroten en dat drie niet-beleidsartikelen zijn samengevoegd in begrotingsartikel 95 Apparaatskosten. Zoals wij allen weten, autoriseert de Kamer met de begroting de verplichtingen en uitgaven van het kabinet in het begrotingsjaar. Om als Kamer na afloop van het begrotingsjaar de controlerende taak goed uit te kunnen voeren, is het van groot belang dat de Kamer de kwaliteit van de begroting toetst en waar nodig verbeteringen suggereert. Een begrotingsonderzoek biedt daar een uitstekende gelegenheid toe. De commissie voor OCW heeft besloten tot dit begrotingsonderzoek en heeft daarbij mevrouw Schut-Welkzijn aangewezen als rapporteur. Vanwege de nieuwe portefeuilleverdeling binnen de VVD-fractie, is mij gevraagd dit rapporteurschap over te nemen. Afkomstig uit het bedrijfsleven, ben ik met de woorden «transparant» en «verantwoorden» goed bekend. Ik kan de aanwezigen hier verzekeren dat ik deze taak met veel plezier op mij heb genomen.

Vorig jaar al is de vraag voorgelegd waarom de ramingen van de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en de rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) niet meerjarig inzichtelijk worden gemaakt. De ambtsvoorganger van de minister heeft toen aangegeven dat het opnemen van gedetailleerde meerjarige apparaatsinformatie niet aansluit bij het sturingsmodel van zbo's. Daar komt bij dat de zbo's ook op

verschillende manieren hun verantwoording afleggen. Bij de leden van de vaste commissie voor OCW leeft echter de wens om dieper in te gaan op de wijze waarop de apparaatskosten van zbo's en RWT's en de externe inhuur van het ministerie beslag hebben gekregen in de begroting. Met andere woorden, de Kamer wenst graag meer inzicht te verkrijgen in de rijksbijdrage van OCW aan deze instellingen. Vanuit de controlerende taak van de Kamer is het daarnaast van belang om te weten in hoeverre deze middelen doelmatig en doeltreffend worden ingezet. Hoewel de begroting met de komst van Verantwoord begroten meer informatie geeft over financiële instrumenten, geeft de begroting nauwelijks inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Een bedrijf is misschien anders dan een overheidsbedrijf, maar bij een bedrijf is het wel gemakkelijker om de doelmatigheid vast te stellen als niet alleen wordt gekeken naar winst of verlies maar ook naar marktaandeel, productie en verrichte activiteiten. Een dergelijke weerslag is wellicht ook terug te zien bij een overheidsbedrijf. Bij prestatieafspraken is dat ook mogelijk.

Om die reden heeft dit begrotingsonderzoek de specifieke invulling gekregen van het in kaart brengen en onder de loep nemen van de rijksbijdragen aan zbo's, RWT's en externe inhuur. Hoe scherper het beeld, hoe beter de Kamer haar taak kan uitvoeren. Verantwoord begroten is mooi, maar er zijn geen rozen zonder doorn. Ik leg onze bevindingen dan ook graag aan de minister voor. Ter voorbereiding heeft de commissie de minister een aantal vragen voorgelegd die in de analyse zijn meegenomen. Die vragen zijn eerder verstuurd, die zijn bekend en eerder besproken.

Doel van het begrotingsonderzoek is om in het kader van de controlerende taak van de Kamer inzicht te krijgen in de rijksbijdragen van het ministerie van OCW aan de verschillende instellingen op OCW-terrein en de mate waarin deze middelen doelmatig en doeltreffend worden ingezet. De scope van het begrotingsonderzoek betreft organisaties die op afstand staan van het Rijk maar wel financiële middelen van het ministerie van OCW ontvangen, zoals RWT's, zbo's, en derden. Ik wijs in dit verband op de organisaties in tabel 95.4 op pagina 95 in de begroting. Dat is een korte lijst. Met derden doel ik op instellingen die geen RWT of zbo zijn, maar wel financiële middelen van het ministerie ontvangen, zoals instanties die subsidies ontvangen. Uitgesloten van onze analyse zijn de individuele onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en musea. Daarover is alleen geclusterde informatie bekend. In totaal gaat daar circa 26 miljard naartoe. In de notitie van gisteren staat dat wij praten over 8 miljard, maar dat is niet terecht. De scope van het onderzoek betreft in wezen een bedrag van 2 tot 4 miljard. Als wij uitspraken doen over de doelmatigheid van bestede middelen, dan is de scope 2 tot 4 miljard. Ik zal dat straks aantonen.

Over tabel 95.4 is eerder in deze commissie gesproken. Dat is de tabel waarin een aantal zbo's en RWT's zijn vermeld. Ik noem de bovenste, de stichting Fonds Podiumkunsten, met een bedrag van 3,4 miljoen, de stichting Fonds voor cultuur, 1,8 miljoen en de KNAW, 15 miljoen. De bedragen in deze tabel betreffen echter alleen de apparaatskosten. Dat kan verwarring geven. Op bladzijde 105 van de begroting staat een uitgebreide lijst van rijksbijdragen aan RWT's en zbo's. Dat is een complete opsomming waarbij de clusters als clusters zijn opgenomen, in totaal zo'n 1 700 instellingen want daar zitten ook alle onderwijsinstellingen bij. Die tabel telt op tot zo'n 27 miljard euro op de totale begroting van 34 miljard.

Ik zal nu de tabellen toelichten die zijn rondgedeelde als hand-out.

(De heer Duisenberg licht de verschillende kolommen in de uitgereikte tabellen toe.)

De heer **Duisenberg** (VVD): Ik kom te spreken over de onderzoeksresultaten en de conclusies. Op basis van de analyse is niet eenduidig

antwoord te geven op de vraag of middelen doelmatig en doeltreffend worden ingezet. Uit mijn analyse blijkt dat de opstelling van cijferinformatie in de begroting niet transparant en consistent is. Dit klinkt wat harder dan de appreciatie die ik zeker heb voor wat erin staat. Er is een aantal witte vlekken aan te wijzen in de informatievoorziening aan de Kamer. Dit bemoeilijkt de controlerende taak van de Kamer. Met het oog op een verbetering van deze controlerende taak, vat ik hieronder mijn hoofdconclusies en aanbevelingen samen.

Allereerst mijn conclusies over het inzicht in de financieringsstromen en de controle en beheersing, onderzoeksvragen 1 en 2, eerste deel. De wettelijke taak van zbo's en RWT's ligt vooral op het terrein van het primaire proces: onderwijs en onderzoek. Het betreft voor de organisaties in scope een rijksbijdrage van 27 miljard euro. De financiering aan overige organisaties, derden, is lastig uit de begroting te halen. In de subsidiebijlage wordt een bedrag geraamd van 722 miljoen euro voor subsidies aan derden. Mijn hoofdconclusie is dat het moeilijk is om een duidelijk en compleet overzicht te krijgen van de verschillende financiële instrumenten die met de methodiek verantwoord begroten zijn ingevoerd: bekostiging, subsidies, opdrachten en bijdragen. Dat zijn die kolomhoofdjes die op het uitgereikte overzicht staan.

Dezelfde type bedragen krijgen namelijk een verschillende begrotingsrubricering mee in de tabellen budgettaire gevolgen van beleid bij de begrotingsartikelen. Ik geef een voorbeeld. De financiering aan scholen in het primair onderwijs, RWT's, wordt bij de beleidsartikelen onder het instrument bekostiging vermeld op pagina 22 van de begroting, maar de financiering aan de NVAO, eveneens een RWT, wordt als Bijdrage RWT vermeld op pagina 45.

De tabellen over de rijksbijdragen aan RWT's en zbo's en de subsidiebijlagen sluiten niet aan bij de bedragen in de begrotingsartikelen. Ik geef een ander voorbeeld. Het UWV en de SLOA worden genoemd onder Bijdrage aan RWT's in de begrotingsartikelen op pagina 22 en pagina 36, maar deze komen niet voor in het totaaloverzicht van begrotingsgefinancierde RWT's/zbo's op pagina 105. Zo wordt het voor een Kamerlid een beetje een zoekplaatje.

Daarnaast lijkt er geen consistent beeld te zijn van de beheersingsmethodiek van uitgaven. Sommige zbo's vallen onder de Kaderwet zbo's, maar andere doen dat niet. Een voorbeeld daarvan zijn de kenniscentra voor het beroepsonderwijs bedrijfsleven. De vraag is of dit terecht is. In de Kaderwet zijn regels voor verantwoording en toezicht vanuit het ministerie op deze organisaties afgesproken. In de praktijk worden de regels uit de Kaderwet overigens niet consistent toegepast, zo blijkt uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer in juni 2012. Ik heb dat rapport hier. De Rekenkamer stelt daarin dat er regels zijn voor het accountantsverslag, dat daarin bepaalde informatie moet staan over doelmatigheid. Dat is een goede vereiste, maar daaraan wordt op verschillende wijzen gevolg gegeven door zbo's. De ene accountant controleert wel op doelmatigheid, maar de ander controleert eigenlijk alleen op de juistheid en volledigheid van de financiële verslaglegging.

Ik wens vandaag het gesprek met de minister van OCW aan te gaan over de nieuwe begroting conform verantwoord begroten en over eventuele gewenste verbeteringen ten aanzien van de rubricering en presentatie van de verschillende financiële instrumenten. Dit moet de controlerende taak van de commissie ondersteunen.

Ik kom op de conclusies inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies, onderzoeksvraag 2, tweede deel. Ik zei al dat dit een nieuwe bijlage is waarmee de gegeven informatie is verbeterd. Op het punt van de subsidies is de belangrijkste conclusie dat de doeltreffendheid en doelmatigheid in de gepresenteerde informatie niet is vast te stellen. Het betreft een totale subsidie, in die bijlage, van 722 miljoen euro. Dat is dus de bijlage in de begroting op pagina 183 en verder. Waarschijnlijk kent de

minister die tabellen beter dan ik. De vraag van Kamerleden is vaak: waar gaat die subsidie naartoe? De bijlage gaat namelijk over het type subsidie, waarbij niet de ontvanger is genoemd. Er is een analyse gemaakt, die ook is uitgedeeld, van de subsidieregeling naar ontvanger. Die licht ik graag toe.

(De heer Duisenberg licht de verschillende kolommen in de uitgereikte tabellen toe.)

De heer **Duisenberg** (VVD): Ondanks een specifieke toezegging aan de Kamer voor de begroting 2013, gedaan tijdens het debat in december 2011 over het Rekenkamerrapport Leren van subsidie-evaluaties, is er geen hyperlink naar de laatste subsidie-evaluatie opgenomen. Bij een paar andere departementen gebeurt dat wel, maar bij OCW niet, of nog niet. Het is wat werk, maar als er een hyperlink wordt gemaakt, kan een Kamerlid nagaan of er is gekeken naar de doelmatigheid van de subsidie. Met wat werk zou die controlerende taak dan kunnen worden uitgevoerd. In veel gevallen is in bijlage 4 in de begroting de kolom «laatste evaluatie» ingevuld met «nb», «nvt» of «divers». Het gaat dus niet alleen om die hyperlink, maar ook om het feit dat nietszeggende informatie is opgenomen. Een Kamerlid kan daar niets mee. Er is alleen te zien dat er geld is verstrekt zonder dat te bepalen is of dat doelmatig of terecht was. Het is dan moeilijk om daarover een oordeel te vellen. Voor wat betreft de verstrekte en nog te verstrekken subsidies is het voor de Kamer dan moeilijk om haar controlerende taak naar behoren uit te voeren bij het vaststellen van het nut – doelmatigheid en doeltreffendheid – van bestedingen.

Een soortgelijke conclusie trok de Algemene Rekenkamer in haar brief bij de begroting OCW 2013 (TK 31 865, nr. 44) met betrekking tot de financiering van scholen, universiteiten en cultuurfondsen: lumpsumfinanciering geeft de instellingen een hoge mate van bestedingsvrijheid en het gevolg daarvan is dat de Kamer nauwelijks informatie ontvangt over de publieke verantwoording van de resultaten van scholen. De Rekenkamer stelt vervolgens met belangstelling uit te zien naar initiatieven van de minister van OCW om de voornemens uit het regeerakkoord rondom verantwoording over de besteding van middelen en de behaalde resultaten in de praktijk te brengen. Net als bij de subsidies is moeilijk vast te stellen wat er gedaan is. Het zou helpen als ten behoeve van de Kamer een appreciatie zou worden gegeven vanuit het departement. Er zou bijvoorbeeld vermeld kunnen worden: wij hebben dit en dat gecontroleerd en bevonden dat de besteding in 80% van de gevallen verantwoord is geweest en er bij 20% vraagtekens kunnen worden gezet. Daarmee wordt voorkomen dat elk Kamerlid individueel onderzoek gaat doen. Mogelijk vindt dit sowieso al plaats in de controlepraktijk van het ministerie. De informatie die dat oplevert, zou goed zijn voor de Kamer.

Ik vraag de minister of zij deze witte vlekken in de begroting herkent en of zij bereid is om actie te ondernemen om de beheersing en verantwoording ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van onder andere de subsidies en OCW-bijdragen aan RWT's en zbo's in de volgende begroting en, daarmee samenhangend, de toekomstige jaarverslagen te verbeteren.

Op het punt van transparantie in de subsidiestromen zijn er mooie voorbeelden te tonen van publieke toegankelijke websites, zoals de Amerikaanse website Recovery.org.

(De heer Duisenberg geeft een toelichting aan de hand van een projectie van deze website.)

De heer **Duisenberg** (VVD): Ik kom te spreken over de conclusies sturing op doelmatigheid bedrijfsvoering, onderzoeksvraag 3 en 5. De begroting

geeft sinds dit jaar in één overkoepelend begrotingsartikel inzicht in de uitgaven aan het apparaat, namelijk in artikel 95 apparaatskosten. Dat is mooi, omdat daarmee in één opslag duidelijk zou moeten zijn wat de kosten zijn van het apparaat. De gepresenteerde totalen in tabellen 95.2 en 95.3 lijken echter niet op elkaar aan te sluiten. Uit een nadere analyse blijkt het verschil van 100 miljoen euro te worden verklaard doordat in tabel 95.3 de uitgaven aan niet-beleidsdirecties en andere centrale uitgaven aan huisvesting, automatisering en voorlichting niet zijn opgenomen. Kan de minister ervoor zorgen dat deze tabellen voortaan op elkaar aansluiten dan wel dat daaraan een extra uitleg wordt toegevoegd? Volgens mij is het hiermee overigens afdoende verklaard. Dit is een klein ding. Het zaait echter verwarring als dingen niet aansluiten. Het draagt bij aan het gevoel van een zoekplaatje.

Om de bedrijfsvoering te beheersen kunnen maatstaven gehanteerd worden, zoals normen voor de verhouding tussen apparaatskosten en rijksbijdragen. Hoeveel gaat als rijksbijdrage naar een organisatie en wat zijn dan de kosten van het apparaat, dus van de organisatie zelf, de organisatorische kosten? Uit de beantwoording van de minister op onze vragen blijkt dat er alleen voor de cultuurfondsen normen worden gehanteerd, namelijk de norm van 10%. Deze norm wordt door één van de zes cultuurfondsen overschreden. De apparaatskosten van het Fonds voor de Cultuurparticipatie maken 15% uit van de totale rijksbijdrage. Dat is ook af te leiden uit de begroting. Op pagina 95 staan de apparaatskosten van dit specifieke fonds. Op pagina 105 staan de rijksbijdragen. De apparaatskosten bedragen 1,8 miljoen, de rijksbijdrage 12,3 miljoen. De apparaatskosten bedragen dus 15%, hoger dan de norm van 10%. Kort door de bocht kan geconcludeerd worden dat dat fonds boven de norm zit. Ik zeg niet dat die conclusie onverkort te trekken is want zaken liggen vaak veel genuanceerder, maar toch zou er wellicht iets gedaan mee moeten worden als er normen gehanteerd worden.

Voor de overige zbo's zijn geen concrete normen afgesproken, maar wordt per geval afgewogen wat redelijk en billijk is. De kosten van het apparaat en de verhouding tot het programmageld komen jaarlijks terug bij de beoordeling van de begroting en de verantwoording achteraf. Tot op heden is er bij de zbo's en de overige organisaties geen aanleiding geweest om te gaan werken met een vaste normering, aldus de minister. Uit de begroting en de beantwoording op onze vragen kan dan ook niet eenduidig worden geconcludeerd in welke mate er door de minister wordt gestuurd op de verhouding apparaat tot programmageld als maatstaaf om te sturen op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Hoe kan de Kamer controleren of zbo's en RWT's doelmatig werken? Welke maatstaven en methodieken gebruikt de minister daarvoor? Ik vraag de minister om een reactie hierop. Kan de minister in de volgende begroting en, daarmee samenhangend, in de toekomstige jaarverslagen eer inzicht geven in de wijze van sturing op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van het apparaat, de RWT's en de zbo's en overige organisaties die overheidsgeld van OCW ontvangen?

Ik kom op de conclusies kostenbeheersing externe inhuur, onderzoeksvraag 4, verdeling externe inhuur en reguliere taken. De totale externe inhuur bedroeg in 2011 35 miljoen, departement inclusief de baten-lastendiensten Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Nationaal Archief (NA). Dit betrof 10,2% van de totale personele kosten. Voor 2013 is 28 miljoen begroot, waarvan 20,1 miljoen, ruim 70%, DUO betreft. Er zit een tabelletje hierover in de hand-out. Die staat nu ook op het scherm. Helemaal rechts staan de totalen. Totaal personeelskosten is 301 miljoen, eigen personeel is 263 miljoen, inhuur personeel is 28 miljoen. Die inhuur is opgebouwd uit 20 miljoen bij DUO, 1,9 miljoen bij het Nationaal Archief en 6,2 miljoen bij het departement zelf. De commissie heeft hiernaar gevraagd omdat zij veronderstelt dat externe inhuur meer kost dan vast personeel. Overigens heeft externe inhuur ook wel toegevoegde waarde,

bijvoorbeeld bij piekactiviteiten en voor de nodige flexibiliteit in de organisatie. De personeelskosten zijn echter wel hoger. Wat je ook vaak ziet – ik zeg niet dat dit hier het geval is – dat extern ingehuurd personeel voor langere tijd eigenlijk op vaste formatieplaatsen zit. Daardoor krijg je ongemerkt inefficiëntie in de organisatie. Het totaal van deze bedragen komt op 28 miljoen. Dat is 9% van de totale personele kosten. Ik meen dat er een norm van 10% is afgesproken voor externe inhuur. De totale kosten van het ministerie liggen daar dus onder.

Wij hebben hier wel nog een paar vragen over. Uit de begroting is op te maken dat de daling is gerelateerd aan de opgelegde taakstelling. De externe inhuur bedroeg vorig jaar 35 miljoen en dit jaar 28 miljoen. Dat is een flinke daling. Kan de minister toelichten waarom de externe inhuur bij DUO en de inspectie zo hoog is? Uit nadere analyse van het ministerie blijkt dat een heel groot percentage bij de inspectie zit. Het is niet helemaal voor te stellen waarom daar heel veel sprake is van externe inhuur. Kan de minister uitleggen hoe de opgelegde taakstellingen wat betreft de externe inhuur worden ingevuld? Worden taken door vast personeel overgenomen of worden er echt taken afgestoten? Het is een flinke daling, wat overigens op zich een positief gegeven is.

Tot slot wil ik nog enkele woorden wijden aan financiële risico's. Deze risico's zijn niet in de begroting opgenomen. Het is echter bekend dat op dit moment in de governancestructuren van zbo's en RWT's het ministerie van OCW niet garant staat voor instellingen die in financieel noodweer verkeren. Toch springt OCW nu in bepaalde gevallen, zoals bij Amarantis, financieel bij. Daarvoor is een incidentele dekking gevonden. De minister staat alleen garant voor specifieke leningen bij de Staat die in het kader van schatkistbankieren zijn afgesloten. Dit is overigens niet verplicht. Instellingen kunnen ook leningen verkrijgen via de financiële markt. Hoewel het onderwerp strikt genomen buiten de scope van onze analyse viel, ligt het wel in het verlengde van de controlerende taak van de Kamer om naast inzicht in de uitgaven, doelmatigheid en doeltreffendheid inzicht te willen hebben in mogelijk aanwezige financiële risico's en de beheersing hiervan door de overheid. Deze zouden in de begroting en het jaarverslag terug kunnen komen. Ik ben benieuwd naar de gedachten van de minister hierover. Dit onderwerp zat dus niet in de scope van het onderzoek. De Kamer heeft echter ook bij de begroting een controlerende taak. De bedragen in de begroting zijn in wezen een puntschatting van de uitgaven. Bij beheersing gaat het ook over risicomangement. De Kamer zou vanuit haar controlerende taak vragen kunnen stellen over de risico's op de begroting. Dat reikt verder dan wat je in de cijfers ziet. Hiermee wil ik afronden. Ook in de beantwoording en de discussie apprecieer ik absoluut de afweging die moet worden gemaakt tussen de vragen van de Kamer en de middelen en mogelijkheden om deze informatie te verstrekken. Ik zie echter toch uit naar de discussie hierover. Wellicht kunnen wij toch in de toekomst op een aantal van deze gebieden nog stappen voorwaarts zetten. Ik apprecieer de stappen die al zijn gezet. Ik weet wat voor werk het is om een begroting als deze op te zetten volgens de nieuwe methodiek. Ik zie uit naar de antwoorden van de minister. Rest mij nog om nogmaals het BOR en de commissieondersteuning te danken voor de ondersteuning bij dit onderzoek.

**De voorzitter:** Ik dank u voor uw toelichting en uw eigen tabellen, mijnheer Duisenberg. De minister heeft enkele minuten nodig om haar beantwoording voor te bereiden.

De vergadering wordt van 11.55 uur tot 12.00 uur geschorst.

**Minister Bussemaker:** Voorzitter. Ik wil allereerst zeggen dat ik onder de indruk ben van de diepgravendheid en de gedetailleerdheid waarmee de heer Duisenberg de begroting heeft doorgevlooid en heeft geanalyseerd.

Hij zei dat ik als minister die begroting misschien wel veel beter ken dan hij en dat ik dat allemaal al wist. Nou, ik denk dat we quitte staan op dit moment. Deze begroting is niet onder mijn handen gemaakt. De heer Duisenberg heeft zich er buitengewoon goed in ingelezen. Ik denk dat de hamvraag is – daar wil ik mee beginnen, want dat hoorde ik in veel van de vragen terug – hoe de Kamer nu inzichtelijk krijgt waar bedragen naartoe gaan en of die rechtmatig en doelmatig zijn besteed. De vraag is of de Kamer daar voor zowel haar controlerende als haar medewetgevende taak, bijvoorbeeld voor het geval zij van zins is om amendementen op de begroting in te dienen, goed zicht op kan krijgen. Ik snap die wens. Wij doen steeds ons best om dat zo goed mogelijk aan te geven. Daarbij moeten wij echter ook steeds een afweging maken tussen de gedetailleerdheid van de begroting en de overzichtelijkheid die wij de Kamer willen bieden. Dat is een discussie die al langer speelt. Ik herinner me dat in de tijd dat ik Kamerlid was de begrotingen minimaal twee keer zo dik waren als nu. Misschien stond er ook wel meer informatie in. De vraag is wel of die informatie voor de Kamer altijd behulpzaam was om zicht te krijgen op de uitgaven, dus voor de transparantie. De invulling van de begroting, dus het compacter maken ervan, is rijksbreed gerealiseerd. Dat is voor zover ik weet altijd in goed overleg met de Kamer gebeurd. Door het compacter maken, zijn onderdelen wat meer samengevat en zit niet meer alle informatie erin. Er is ook een strikter onderscheid gemaakt tussen de beleidsinformatie, de financiële informatie en de rechtmatigheid. De beleidsinformatie zit niet in de begroting. Dat is een expliciete keuze geweest. Vroeger zat die informatie er veel meer in. Ik kan mij voorstellen dat de Kamer nu af en toe denkt: ja, dat maakt het misschien wel makkelijker om inhoud aan financiën te koppelen. Het had echter weer allerlei andere nadelen. De vraag was bijvoorbeeld wat precies waar stond. Ook waren er vragen rond transparantie. Daarnaast was niet altijd duidelijk wat de inhoud was en wat specifiek de begroting was die daarbij past. Voor de beleidsinformatie hebben wij ondertussen tal van andere instrumenten, zoals Trends in Beeld waarin een cijfermatig inzicht wordt gegeven in kwaliteit en prestaties van het Nederlands onderwijs en daarmee dus ook in de doelmatigheid van de besteding. De Inspectie van het Onderwijs speelt een belangrijke rol als toezichthouder, maar zij maakt ook een jaarwerkplan waarin zij aangeeft wat zij doet. Zij stuurt ook het onderwijs een verslag waarin uitgebreid wordt aangegeven wat de staat van het onderwijs is. Dat is ook weer een document waarin verslag wordt gedaan van het beleid. Zo zijn er tal van andere documenten, die de Kamer ook allemaal krijgt. Dat zijn beleidsdocumenten, beleidsevaluaties, kerncijfers et cetera. De begroting gaat echt vooral over de financiële informatie. Ik verwijs nog maar een keer naar de afspraak die rijksbreed is gemaakt. Een aantal van de gestelde vragen geldt namelijk niet alleen voor OCW, maar eigenlijk voor alle begrotingen. Als er een wens vanuit de Kamer is om een aantal zaken echt anders te presenteren of inzichtelijk te maken, ben ik daar graag toe bereid. Ik plaats daar wel twee kanttekeningen bij. Het moet niet tot heel veel meer bureaucratie leiden. De heer Duisenberg gaf dat al mooi aan in zijn voorbeeld van de website uit Californië. Als wij dat doen, moet dat er niet toe leiden dat er meer geld niet aan onderwijs zelf wordt uitgegeven. Ik wil ook voorkomen dat wij meer dan nodig geld uitgeven aan bureaucratische verslaglegging, want dat gaat dan ook niet naar de primaire kerntaken. Mijn andere kanttekening is dat een en ander zich wel moet verhouden tot de rijksbrede afspraken die zijn gemaakt, waarvoor de minister van Financiën coördinerend bewindspersoon is. Er is ook een aantal meer specifieke vragen gesteld over de zbo's en de RWT's. Ik meen dat de heer Duisenberg vroeg of ik kon beargumenteren waarom de rijksbijdrage op verschillende manieren in de begroting wordt gebracht. De ene keer is het een instrument voor bekostiging en de



andere keer is het een instrument voor bijdrage RWT's/zbo's. Het antwoord daarop is dat OCW het instrument en niet de rechtspersoon van de ontvanger als leidend principe heeft gebruikt. Als een zbo subsidie krijgt, valt hij dus onder de subsidies. Dat heeft er weer mee te maken dat de begroting met name over de financiële aspecten gaat en dat de financiële onderverdeling daar leidend in is geweest en niet de inhoudelijke taken van verschillende organisaties. Dit is conform de richtlijnen die wij met het ministerie van Financiën hebben opgesteld. Dat betekent dat het grootste deel van de rijksbijdrage van OCW onder de definitie van bekostiging valt. Indien dat niet het geval is, is er gekeken of er sprake was van een subsidie. Als dat niet het geval is, is het een bijdrage voor een RWT of een zbo. Het is ook een beetje als het pellen van de ui, zeker bij deze begroting waar een heel groot deel bekostiging in zit.

De heer Duisenberg heeft ook gevraagd waarom de subsidies niet een op een aansluiten bij de RWT's en de zbo's. Het antwoord daarop is hetzelfde, namelijk dat de financiële instrumenten zijn ingedeeld op de financiële karakteristieken ervan en dus niet op de rechtspersoon. Het kan zijn dat een bijdrage aan een zbo en een RWT onder verschillende instrumenten valt. Dat kan een subsidie zijn en een bijdrage RWT. Dat maakt het allemaal niet simpeler, dat erken ik. Het geeft wel aan wat de redenering erachter is geweest.

Er is gevraagd naar de kritiek van de Algemene Rekenkamer, met name wat betreft het inzichtelijk maken van en de resultaatsafspraken rond de lumpsumbekostiging. In het kader van de lumpsumbekostiging is de belangrijkste financiële afspraak die wij met scholen hebben gemaakt om zo min mogelijk bureaucratie te creëren en scholen zo veel mogelijk vrijheid te geven om de middelen die zij krijgen zo doelmatig mogelijk te besteden. Dat doen wij wel in de wetenschap – misschien is het goed om dat te vermelden, want dat lees je niet in de begroting – dat daar een aantal elementen van inhoudelijke aard achter zit. Wij doen dat omdat wij op een aantal andere punten waarborgen hebben gecreëerd voor een goed gebruik van de lumpsumbekostiging. Ik verwijs hierbij naar de OESO, die zegt dat juist de combinatie van vrijheid van besteding en onderwijs samen met een vrijheid van schoolkeuze gecombineerd met strenge examens en gericht toezicht van de inspectie leidt tot kwalitatief goed onderwijs. Volgens mij komen wij met deze redenering de Algemene Rekenkamer goed tegemoet. Verder verwijs ik nog een keer – ik meen dat wij dat de Rekenkamer ook hebben laten weten – naar de rapporten die ik in het begin al noemde, zoals Trends in Beeld en de inspectierapporten, voor de verantwoording over de doelmatige en gerichte besteding van de middelen.

De rapporteur heeft ook een aantal vragen gesteld over subsidieontvangers. Wat betreft het inzichtelijk maken hiervan, verwijs ik maar weer even naar mijn antwoord dat verschillende instellingen onder verschillende instrumenten kunnen vallen. De subsidies kunnen dus niet heel simpel, zoals ik in een van de overzichten zag, bij elkaar op worden geteld. Dat wordt gedaan op basis van de jaarverslagen van instellingen. Dat komt niet altijd een op een overeen met de financiële verslaglegging die wij volgens de financiële afspraken en de opbouw aan de hand van de financiële instrumenten in de begroting aangeven. Ik kijk even naar mijn medewerker of ik dat goed heb gezegd, want het is knap ingewikkeld. Ik kom nu bij de vraag of wij meer inzichtelijk en meer transparant kunnen maken wie er subsidie krijgt, bijvoorbeeld door ontsluiting van de financiële informatie. Als wij dat echt uitgebreid digitaal zouden willen doen, zou dat heel erg arbeidsintensief en ook zeer kostbaar worden. Dat zou allemaal extra apparaatskosten met zich meebrengen. Daar ben ik geen voorstander van. De vraag om meer informatie daarover begrijp ik wel. De suggestie om meer met hyperlinks te werken, vond ik heel interessant. Ik zeg toe dat wij in elk geval gaan kijken of dat kan. Waar het kan, kan ik ook wel toezeggen dat wij dat direct gaan toepassen. Ik begrijp

van mijn ambtenaren dat wij het in elk geval kunnen toepassen bij de evaluatieprogrammering. Dat betekent dat er dan directere en eenvoudigere manieren voor de Kamer zijn om aan die informatie te komen. De heer Duisenberg vroeg ook waarom in de begroting geen uitspraak wordt gedaan over onrechtmatige subsidies. Dat is omdat de rechtmatigheid van subsidies wordt gecontroleerd door de auditdienst en de Rekenkamer. Als er onregelmatigheden zijn die boven de genoemde tolerantiegrenzen uitkomen, worden die in het jaarverslag onder de bedrijfsvoeringsparagraaf toegelicht. Ook dat heeft dus weer te maken met de strenge financiële discipline wat betreft wat je waar opschrijft. De heer Duisenberg vroeg ook naar de verschillen in apparaatskosten in de tabellen 95.2 en 95.3. Hij gaf aan daar verschillende bedragen in worden genoemd en dat die niet goed op elkaar aansluiten. Ik denk dat daar sprake is van een misverstand.

De heer **Duisenberg** (VVD): Dat is al opgehelderd in de schriftelijke beantwoording van de vragen die de commissie heeft ontvangen. Misschien is een suggestie voor volgende keren om die middels voetnoten aan elkaar te koppelen.

Minister **Bussemaker**: Dat neem ik mee. Wij zullen bij de volgende begroting kijken of wij de toelichting op dit punt kunnen aanscherpen zodat de Kamer niet meer allerlei vragen hoeft te stellen. Ik zal kijken of wij dat in één slag kunnen doen. Er waren ook vragen over de apparaatskosten, meer in het bijzonder die van het Fonds voor Cultuurparticipatie. De vraag was of die nu boven de norm van 10% kwamen of niet. Ik moet zeggen dat er ergens een rekenfout is gemaakt. Dat percentage van 15 klopt niet. De rijksbijdrage voor de apparaatskosten bedraagt uiteindelijk 8%. Die correctie op de begroting geef ik de Kamer bij dezen mee. Het klopt niet dat de apparaatskosten bij het Fonds voor Cultuurparticipatie 15% bedragen. Het moet 8% zijn. Daarmee voldoet het fonds dus aan de norm van 10%. Ik hoop dat dit daarmee is opgehelderd. De vragen over externe inhuur betreffen met name de inspecties en DUO, maar ook het Nationaal Archief. De heer Duisenberg vroeg specifiek waarom de externe inhuur bij DUO en de inspecties zo hoog is en hoe wij daar mee om denken te gaan met het oog op de taakstellingen. Dat ligt een beetje aan de taken van de verschillende organisaties. Met name bij DUO is dat heel zichtbaar. Daar worden de pieken in de externe inhuur vooral veroorzaakt door sterke pieken in de werkzaamheden. Misschien kan de Kamer zich er iets bij voorstellen dat op bepaalde momenten in het jaar hordes studenten over bepaalde zaken moeten worden geïnformeerd.

De heer **Duisenberg** (VVD): Voorzitter, mag ik interrumpen?

De **voorzitter**: Ik denk dat het verstandig als wij de minister even haar verhaal te laten afmaken. U kunt straks in uw termijn daarop reageren.

Minister **Bussemaker**: Dat betekent dat het met name aan het begin van het studiejaar buitengewoon druk is bij DUO. Zowel in de schriftelijke communicatie als in de telefonie zitten heel sterke piekperiodes. Ik denk dat die onvermijdelijk zijn bij DUO. Dat geldt tot op zekere hoogte ook voor de inspecties. Daar gaat het met name om het inhuren van uitzendkrachten om piekwerkzaamheden uit te voeren. Soms betreft het tijdelijke vervanging. De vraag daarnaar kan het ene jaar hoger zijn dan het andere. Dat heeft ook simpelweg te maken met ziekte van medewerkers, zwangerschapsverlof en dergelijke. Ik kom nu op het nieuwe regeerakkoord en de taakstellingen. Er komt geen slot meer op de formatie. Daardoor kan een organisatie een veel betere afweging maken voor de langere termijn over welke taken bewust

binnen de organisatie worden uitgevoerd en waar specifieke kennis of tijdelijke capaciteit van elders nodig is. Ik denk dat wij daarmee – althans, dat hoop ik – de externe inhuur weer iets verder naar beneden kunnen brengen. Ik merk daarbij op dat OCW al onder de norm zit en het dus in die zin goed doet.

Er is nog gevraagd naar de financiële risico's en in hoeverre die nu in de begroting worden opgenomen. Ik verwijs nog maar even terug naar de beleidsinhoudelijke informatie. De begroting gaat over de financiën. De rechtmatigheid is opgenomen in de balans. Als er echt risico's zijn, worden die opgenomen in de begroting. Dan moet je ze echter wel van tevoren precies kennen. Meestal is dat niet het geval met risico's. Als er garanties zijn afgegeven, komen die in de balans terecht en niet in de begroting. Die zijn immers daadwerkelijk afgegeven. Bij Amarantis – het voorbeeld dat werd genoemd – is nooit een garantie afgegeven. Daar is wel, net als bij andere instellingen, de mogelijkheid van schatkistbankieren genoemd. Dat hoeft echter nog geen plek in de begroting te krijgen, want dan zijn er nog geen geplande uitgaven. Ook dat heeft dus weer – eigenlijk verwijzen heel veel antwoorden daarnaar terug – te maken met de strenge afspraken die wij rijksbreed hebben gemaakt over wat wij waarin zetten. Die afspraken zijn bedoeld om de overzichtelijkheid te verbeteren, om al de verschillende documenten die de Kamer van de regering krijgt beter op elkaar af te stemmen. Misschien is het goed om te bezien of wij volgend jaar in de toelichting op de begroting scherper kunnen verwoorden wat nu wel in de begroting staat en wat niet en wat elders te vinden is. Die suggestie wil ik met mijn collega's bespreken.

De heer **Duisenberg** (VVD): De begroting bevat een leeswijzer aan het begin waar dit prima in kan worden opgenomen.

Minister **Bussemaker**: Ja, dan kunnen wij het daarin opnemen. Misschien helpt dat de Kamer om duidelijk te krijgen wat er wel en niet kan worden gevonden in de begroting en wat elders kan worden gevonden.

De **voorzitter**: Dank u wel, minister. In principe mag nu de rapporteur als eerste reageren. Mevrouw Smits heeft echter gemeld dat zij iets eerder weg wil. Wellicht kan ik haar als eerste de gelegenheid geven om nog een toelichting te vragen of een vraag te stellen. Als zij daar geen behoefte aan heeft, geef ik het woord aan de heer Duisenberg.

Mevrouw **Smits** (SP): Voorzitter, dank u wel voor deze mogelijkheid. Ik zal het heel kort houden. Ik dank ook iedereen voor al het werk en ik dank de minister voor haar beantwoording. Ik heb nog een aantal vragen. Mag ik ook vragen stellen aan de rapporteur of alleen aan de minister?

De rapporteur heeft gesproken over de norm van 10% of 8% bij de cultuurclubs. Hij heeft er nu heel veel verstand van. Zou hij het een intelligent idee vinden om een dergelijke norm bij andere organisaties, onderwijsgerelateerde organisaties, in te voeren? Ik hoor dat graag van de minister, maar ik ben ook benieuwd naar de mening van de rapporteur hierover.

De minister sprak over de piekbelasting en de externe inhuur. Wij hebben hier in het verleden veel debatten over externe inhuur, vooral bij DUO, gevoerd. Daarin kwam ook vaak naar voren dat er aan het begin van het kalenderjaar veel externe inhuur was. Heeft het niet ook te maken met de taakstellingen, de bezuinigen, die de afgelopen jaren zijn opgelegd aan DUO en de inspecties terwijl het werk bij deze organisaties niet echt is afgenomen? Wellicht zijn wij iets te enthousiast geweest in het wegbezuinigen van al die vaste krachten bij die clubs. Heeft dat er niet ook mee te maken?

De rest van mijn vragen laat ik even voor wat zij zijn, gezien de tijd.

De **voorzitter**: Had u nog willen reageren op de beantwoording van de minister, mijnheer Duisenberg? Ik zal straks dezelfde vraag stellen aan mevrouw Jadnanansing en de heer Van Meenen. Dan kunnen wij bezien of wij in de tweede termijn nog specifiekere antwoorden kunnen krijgen.

De heer **Duisenberg** (VVD): Als u het goed vindt, laat ik de andere commissieleden graag voorgaan. Dan kan ik hun inbreng eventueel nog aanvullen.

Mevrouw **Jadnanansing** (PvdA): Voorzitter. Mijn grote complimenten. Ik heb nog een kleine, wat meer inhoudelijke vraag. Ik weet niet eens of die wel gepast is hier. Er is op een gegeven moment heel veel commotie geweest over het College voor Examens. Ik vroeg mij af in hoeverre die ertoe heeft geleid dat het allemaal heel erg goed gaat. Of zullen de examens de volgende keer opnieuw leiden tot grote commotie bij bijvoorbeeld het LAKS? Dit is meer een inhoudelijke vraag. Ik weet niet wanneer ik die moet stellen, dus doe ik dat maar hier.

De **voorzitter**: Ik weet ook niet of die misschien een beetje buiten de orde is. Dat horen wij graag van de minister.

De heer **Van Meenen** (D66): Voorzitter. Ik heb nog een paar vragen. Ik sluit mij korthedshalve aan bij alle dankwoorden. Even macrogeredeneerd: wij zijn dus 34 miljard aan het uitgeven. Dat geld wordt op een bepaalde manier verdeeld. Ik doel met name op de 27 miljard die naar het onderwijs gaan. De verdeling over de sectoren, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs, lijkt inmiddels een soort gegeven te zijn. Ik vraag mij af of er nog wel eens wordt nagedacht over de reden waarom het is zoals het is. Dat is weliswaar geen verantwoordingsvorm, maar je zou verwachten dat er publiek verantwoording wordt afgelegd over waarom, althans in de beleving van mij en mijn fractie, de situatie in het primair onderwijs toch wat benauwder is dan die in de andere sectoren. Wij hoeven het er hier niet uitgebreid over te hebben. Is de minister bereid om haar gedachten eens te laten gaan over de vraag waarom de dingen zijn zoals zij zijn, als zij begrijpt wat ik bedoel?

Ik blijf nog even bij de sector onderwijs. Ik denk dat de instellingen, de scholen – dat kan de minister waarschijnlijk uit eigen waarneming bevestigen – de hele dag met niets anders bezig zijn dan verantwoording afleggen over wat zij doen, namelijk de hele dag bezig zijn met leerlingen en studenten. Ik ben benieuwd naar de duiding van zin in het regeerakkoord dat de publieke verantwoording moet worden versterkt. Dat klinkt enigszins ominous, moet ik zeggen. Ik hoop dat wordt bedoeld dat de horizontale verantwoording moet worden versterkt, dus de verantwoording naar ouders, leerlingen en studenten, bijvoorbeeld door een versterking van de medezeggenschap. Dat is waar mijn fractie aan denkt. We hoeven dat debat nu niet te voeren, maar ik ben echt benieuwd naar de wijze waarop de minister die woorden invult. Ik hoop met haar dat dit kan zonder dat de bureaucratie toeneemt. Dat noemde zij net als randvoorwaarde. Ik zou het nog sterker willen maken. Ik denk dat er her en der nog misschien wel terug te winnen is op de bureaucratie.

Dan kom ik op de andere miljoenen of miljarden die de deur uitgaan, met name in de vorm van subsidies. Wij hebben inderdaad een schitterend voorbeeld gezien van een Amerikaanse website. Er zijn echter ook heel erge voorbeelden van websites van ministeries. Ik doel overigens niet op die van OCW. Ik meen dat het de website van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is, maar dat zal ik nog even opzoeken voor de minister. Met die website wordt gepoogd om hetzelfde te doen als met die Amerikaanse website, maar dat is volstrekt niet geslaagd. Daar wordt dus geld uitgegeven aan een instrument voor verantwoording, maar op een

manier die dat doel totaal niet dichterbij brengt. Is de minister het met mij eens dat als dergelijke instrumenten er komen, die moeten lijken op de website die ons vanuit de Verenigde Staten is aangereikt en niet op de andere die ik noemde?

Ik meen dat in het regeerakkoord staat dat er een korting op de subsidies gaat plaatsvinden van 200 miljoen. Ik ga mij daar niet tegen verzetten, want ik denk dat de OCW-euro's in principe zo veel mogelijk bij het onderwijs, cultuur en wetenschap terecht moeten komen. Ik maak mij echt zorgen over de verantwoording van juist die subsidies. Ik heb de verantwoording van enkele organisaties bekeken. Als je doorklikt, zoals de minister zei, kom je ergens terecht. Ik schrik af en toe van wat ik dan zie. Ik zal nu geen voorbeelden noemen, maar de minister kan die buiten de vergadering wel van mij ontvangen. Is het de intentie van de minister om daar heel kritisch naar te kijken? Ik denk dat zij het niet aan Kamerleden moet overlaten om naar die subsidies te kijken en te constateren dat er dingen gebeuren die weinig met doelmatigheid te maken hebben. Ik ga ervan uit dat de rechtmatigheid via accountants wordt gecontroleerd. Ten slotte kom ik op het al dan niet garant staan voor instellingen die in de problemen komen. Formeel staat de minister niet garant. Wij zijn echter volgens mij inmiddels in een situatie beland waarin het risico dat instellingen gaan omvallen, is toegenomen. Er zijn ook al situaties ontstaan waarin dat heel dichtbij kwam. Is de minister het met mij eens dat een aantal instellingen inmiddels to big to fail is? Een vergelijking met de banken dringt zich op. Ik denk hierbij met name vanuit het belang van leerlingen en studenten.

De **voorzitter**: Kunt u afronden, mijnheer Van Meenen?

De heer **Van Meenen** (D66): Dit is echt mijn laatste vraag, voorzitter. Nu ben ik die even kwijt. Ik stop meteen. U hebt me zo van mijn a propos gebracht dat ik niet meer weet wat ik wilde zeggen. Ik hoop dat het toch helder is.

De **voorzitter**: U had volgens mij uw punt over die garantstelling al gemaakt. De minister kan erop reageren.

De heer **Van Meenen** (D66): Ja. De vraag is eigenlijk of wij er in de begroting niet gewoon rekening mee moeten houden dat die situatie zich kan voordoen.

De heer **Duisenberg** (VVD): Voorzitter. Ik reageer om te beginnen kort op de vraag of het interessant zou zijn om de norm ook in andere gevallen toe te passen. Je moet altijd heel voorzichtig en genuanceerd omgaan met normen. Ze zijn niet eenduidig zodat je daar direct een conclusie uit kunt trekken, maar vormen wel een heel handig hulpmiddel om in het algemeen een beeld te krijgen van de verdeling van de kostenstructuur. Het voorbeeld van de cultuurinstelling is een goed voorbeeld, dat wellicht ook breder zou kunnen worden toegepast. In het algemeen geldt dat alles waarnaar je kijkt, verbetert. Wanneer je ergens op inzoomt, geeft dat focus en lijkt het meestal ook tot verbetering. Dus of het nu een norm is of iets anders, uiteindelijk zijn wij op zoek naar het antwoord op de vraag of de euro's doelmatig zijn besteed. Dat kan met een norm, maar er zijn ook andere instrumenten voor mogelijk. Ik hoop dat dat een antwoord is op de vraag.

Vervolgens reageer ik op de antwoorden van de minister, waarvoor dank. Het laatste punt inzake de risico's viel buiten de scope van het onderzoek. Ik heb de reactie gehoord en ik heb begrepen dat er misschien iets over zal worden gezegd in de leeswijzer bij de volgende begroting. Omdat dit buiten de scope van het onderzoek valt, ga ik er nu niet verder op door, maar ook gelet op de vraag van de heer Van Meenen denk ik dat dit echt

een relevant punt is voor deze commissie om vaker stil te staan bij risico's bij de beheersing van de begroting en van het beleid van OCW. Ik wil er nu niet een concreet idee voor lanceren of het omzetten in een specifieke vraag. Het is meer iets voor de toekomst, wellicht ook buiten de vergadering, om eens op door te filosoferen.

De minister heeft uitgebreid geantwoord over de financiële stromen en de rubricering daarvan. Zij zit er inmiddels zoals ik begrijp ook al helemaal in. Een puntje op de i is dat tabellen in een aantal gevallen niet te volgen zijn. Ik noemde het voorbeeld van de SLOA, dat wel in de ene tabel staat en in de andere niet. Ik vraag het departement om hier nog eens een keer doorheen te lopen. Dat maakt het voor Kamerleden gemakkelijker om dingen aan te sluiten en het zoekplaatje te begrijpen.

Over de subsidies heeft de minister heeft toegezegd om hyperlinks door te voeren. Ik denk dat dat goed is. Dit was ook een afspraak die er al lag. Dit is iets wat een aantal andere departementen ook al heeft gedaan. Ik stel nog wel vast dat het voor de Kamer vanuit haar controlerende taak nog steeds moeilijk blijft om een oordeel daarover te vellen. Ik dring er daarom nogmaals op aan dat de minister naast de hyperlinks ook een appreciatie op een hoger niveau geeft van haar eigen bevindingen. Zij analyseert dit ongetwijfeld ook en komt ook tot een oordeel. De Kamer zou er in de informatie die zij van de minister ontvangt zeer bij gebaat zijn om ook het oordeel van de minister hierover te vinden, in plaats van op alle subsidieregels individueel door te klikken en aparte conclusies te trekken.

Tot slot verwijst ik naar de algemene inleiding van de minister waarin zij heeft gezegd dat er een begroting is met financiële informatie en daarnaast beleidsinformatie. Zij noemde Trends in beeld, inderdaad een heel mooi document dat ook veel wordt aangehaald als best practice ten opzichte van andere departementen. In mijn ogen is het probleem, zoals ik ook hoor van commissieleden die hier al langer zitten, dat het moeilijk blijft om aan te sluiten wanneer het geld ergens aan wordt besteed en om te bepalen of het nu daaraan nu doelmatig en terecht is besteed. Dus ondanks het feit dat de informatie er op de een of andere manier allemaal wel ligt, is het voor de commissie heel moeilijk om vast te stellen of de 34 miljard euro die wij namens de belastingbetaler uitgeven effectief besteed is, ondanks alle informatie die beschikbaar is. Dat is een wens die de minister ook in haar tijd als Kamerlid misschien al heeft gezien en die naar ik van andere commissieleden hoor al langer leeft. Ondanks het feit dat de minister stelt dat de informatie in aparte boekjes is opgenomen, zou ik willen voorkomen dat volgend jaar rond deze tijd weer dezelfde vraag wordt gesteld naar de effectiviteit. Als rapporteur stel ik de minister voor dat er ergens in het eerste kwartaal, dus voor 1 maart, een uitgebreidere reactie komt en dat wij in deze commissie ook een nadere discussie voeren om te zien of wij nog een slag kunnen maken waardoor voor een deel aan die wens tegemoet wordt gekomen en of we beter de financiële stromen en de effectiviteit aan elkaar kunnen koppelen. Anders stellen wij over vijf jaar nog steeds dezelfde vragen. Het voorstel is dus dat wij voor 1 maart die reactie krijgen en de discussie daarover voeren in deze commissie.

De **voorzitter**: De minister kan direct antwoorden.

Minister **Bussemaker**: Voorzitter. Mevrouw Smits heeft de zaal heeft moeten verlaten. Op haar vraag antwoord ik: hoe lager de apparaatskosten, hoe liever het mij is, maar je moet normen ook niet te streng stellen, want anders creëer je een situatie waarin apparaatskosten niet verder mogen toenemen terwijl dat soms wel nodig is. Dan kun je bijvoorbeeld met onbedoelde externe inhuur te maken krijgen om die taken toch kunnen verrichten.

Zij vroeg ook naar DUO en wilde weten of de pieken aan het begin van het jaar niet een oorzaak zijn van de taakstellingen die zijn opgelegd. Bij DUO is er ook sprake van veel inhuur in verband met het #programma vernieuwing studiefinanciering. Dan gaat het om vervanging van veranderende systemen en van ICT. Voor zover ik weet wordt er niet ingehuurd voor structurele taken, dus is de reguliere capaciteit op orde en is er niet in het kader van een taakstelling geschrapt.

Ik kan de vraag van Jadnanansing niet volledig beantwoorden, behalve dat ik weet dat het nu in ieder geval een zbo is geworden voor het bestuurlijke deel en dat de ondersteuning nog wel bij OCW ligt. Ik hoop dat de klachten daardoor ook zullen afnemen. Mocht zij andere signalen hebben, dan ontvang ik die graag, want wat ook de organisatievorm is, daar moet aan gewerkt worden.

De heer Van Meenen vroeg waarom wij de dingen doen zoals wij die doen. Dat is een buitengewoon terechte vraag, die ik ook heel aan professionals stel en die ook wel eens tot echte vernieuwing kan leiden. Die vraag wordt als het goed is ook altijd bij het maken van een regeerakkoord gesteld. Dat leidt dan nog wel eens tot verschuivingen, bijvoorbeeld tussen departementen of tussen begrotingsposten binnen een departement. Zoals u weet is dat deze keer ook gebeurd. Ik houd die vraag in mijn achterhoofd voor de debatten die wij de komende tijd met elkaar gaan voeren. Ik zou dan ook wel benieuwd zijn waar de heer Van Meenen dan zelf aan denkt, maar dat is misschien meer een debatpunt voor volgende week. Moet er bijvoorbeeld geld van het hoger onderwijs naar het primair onderwijs? Is dat waar hij op doelt? Dit is uitlokking, voorzitter, dus wat mij betreft mag hij ook volgende week antwoorden.

**De voorzitter:** Dit is inderdaad uitlokking. Ik stel voor dat wij de suggestie van de minister volgen om dit volgende week tijdens de begrotingsbehandeling allemaal eens even te wisselen.

**Minister Bussemaker:** Dan ga ik daar graag op dat moment ook op in. Ik ken de genoemde websites niet. Ik heb eigenlijk al gezegd dat het niet mijn prioriteit is om wat gevraagd is nu te gaan doen, wel om de hyperlinks beter te gaan vormgeven. Laten wij als wij zoiets mochten doen niet alleen naar Nederland kijken maar ook naar het buitenland en dan vooral naar het voorbeeld uit Californië, want niet voor niets maken ze in Silicon Valley de beste websites. Daardoor moeten wij ons ook maar laten inspireren.

Naar de subsidies en de doelmatigheid daarvan moeten wij sowieso kijken omdat wij een taakstelling hebben in het regeerakkoord. Die betreft de subsidies die bij OCW zijn ondergebracht. Dat is een fikse taakstelling van 0,2 miljard, op het bedrag van 0,4 miljard dat wij nu aan subsidies uitkeren. U zult zich kunnen voorstellen dat wij bij die schifting vooral zullen gaan kijken naar subsidies die niet effectief zijn en die niet doen wat wij ermee wilden, en vervolgens naar subsidies die niet meer passen bij wellicht nieuw ingezette prioriteitenverschuivingen van doelstellingen. Als wij u dat voorleggen, zullen wij natuurlijk ook aangeven waarom wij die keuze hebben gemaakt en hoe die samenhangt met de inhoudelijke agenda van OCW en met de doelmatigheid. Mochten zij onrechtmatig zijn, dan zullen zij ook in die lijst terechtkomen, maar dat is niet in eerste instantie onze taak hierbij.

De heer Van Meenen heeft gevraagd naar de externe verantwoording, die ik heb gelezen zoals hij die interpreteert, namelijk als horizontale verantwoording. Ik zou eigenlijk niet weten waarom wij, in een tijd waarin wij moeten bezuinigen en waarin wij zorgvuldig met de financiële middelen moeten omgaan, externe verantwoording voor zomaar wat instellingen zouden bedenken. Externe verantwoording moet gericht zijn op de stakeholders. Bij het onderwijs zijn dat leerlingen, studenten, ouders en soms gemeenten en gaat het erom zodat je de informatie voor

hen inzichtelijk maakt. Het is een afspraak uit het regeerakkoord en daaraan zullen wij dus ook de komende tijd verder vorm geven. Ik neem de opmerkingen van de heer Van Meenen daarover ook nadrukkelijk mee, op zo'n manier dat wij voorzichtig moeten zijn in de bureaucratische last die dat met zich meebrengt. Het is belangrijk om extern te verantwoorden, maar het moet ook wel gericht en doelmatig zijn.

De heer Duisenberg vroeg of de risico's niet ook in de begroting moeten worden opgenomen. Ja, daarmee kunnen wij rekening houden in de begroting maar daarvoor moeten wij dan wel redenen hebben. De risico's kun je in die zin dus vaak nog niet in de begroting opnemen, ik vind het wel een belangrijke discussie, waarbij zowel door D66 als door de VVD is aangehaald of er nu instellingen zijn die «too big to fill» zijn. Ik vind het wel een beleidsmatige en inhoudelijke vraag wat wij daarmee doen. Dus mijn oplossing zou niet direct zijn om hiervoor een post in de begroting op te nemen, want misschien is het wel veel beter om te defuseren, zoals wij in het geval van Amarantis nu aan het doen zijn. Dus een post hiervoor creëren is eigenlijk ook vragen om die post ook weer te gaan uitgeven.

De heer **Duisenberg** (VVD): Nee, dat zou ik ook absoluut niet adviseren. Dat hoeft u niet in mijn woorden te horen.

Minister **Bussemaker**: Gelukkig!

Wat de vraag over de SLOA betreft zeg ik toe dat wij zullen kijken of wij de tabellen nog inzichtelijker kunnen maken. Inderdaad had dit ook in het overzicht van rwt's en zbo's moeten terugkomen. Dus dit is de tweede omissie die ik noem. De SLOA had ook in die tabel moeten staan.

Misschien kunnen wij voor volgend jaar ook nog eens kijken of wij de toelichting bij de tabellen nog iets scherper kunnen maken.

Op de opmerking over de effectiviteit zodat daarover niet volgend jaar opnieuw dezelfde vraag wordt gesteld, stel ik voor, al is dit geheel aan uw commissie, dat u daar misschien zelf nog een keer over praat en dat wij dan zo nodig een technische briefing organiseren tussen de commissie en de mensen die direct betrokken zijn bij de begroting van mijn departement, om te kijken hoe wij een aantal zaken, zowel in de techniek als in de presentatie, nog verder kunnen verbeteren voor volgend jaar. Maar dat is aan u. Als u daarin iets anders wilt, hoor ik dat wel na een van uw volgende procedurevergaderingen.

De heer **Duisenberg** (VVD): Dat zullen wij inderdaad agenderen. Het lijkt mij het beste om een technische briefing inderdaad met het departement te bespreken. Ik stel voor om dat meteen te doen aan het begin van het nieuwe jaar zodat verbeteringen die wij eventueel kunnen aanbrengen nog voor het begin van de nieuwe cyclus kunnen worden aangebracht, dus dat het voor 1 maart heeft plaatsgevonden.

Minister **Bussemaker**: zoals u weet, houden wij ons altijd aan uw verzoeken. Dus als u vraagt om dat begin volgend jaar te doen, dan gaan we dat begin volgend jaar doen.

De **voorzitter**: Hiermee zijn er gekomen aan het einde van de beantwoording. Ik lees de toezeggingen voor.

- de minister heeft toegezegd dat er een technische briefing komt op een door de Kamer gewenst tijdstip, zoals wij nu kunnen overzien begin volgend jaar, over de begrotingssystematiek en over mogelijkheden om een en ander wat inzichtelijker te presenteren;
- in de volgende begrotingen wordt gewerkt aan de mogelijkheid van een hyperlink bij de verantwoording van subsidies naar de beschikbare evaluaties;
- bij de tabellen komt een toelichting en de samenhang daartussen wordt in een leeswijzer opgenomen.



Minister **Bussemaker**: Dat ging niet alleen over de tabellen, maar over de vindplaats van informatie, zowel in de begroting als in de beleidsvragen en in de balans.

De **voorzitter**: Deze aanvulling nemen wij op de toezeggingen. Dan zijn wij aan het einde gekomen van dit overleg. Ik dank de minister en haar medewerkers voor de beantwoording van de vragen. Ik dank de rapporteur nogmaals voor de uitstekende wijze waarop hij zich van zijn taak heeft gekweten, en de mensen op de publieke tribune voor hun belangstelling.

Sluiting 12.50 uur.