

Vergaderjaar 2015–2016

**34 300 VIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2016**

**Nr. 8**

### **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2015

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 (hoofdstuk VIII) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).<sup>1</sup> De begroting omvat € 36.853 miljoen aan uitgaven en € 1.337 miljoen aan ontvangsten.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In deze brief legt de Algemene Rekenkamer de verbinding tussen enerzijds de conclusies en aanbevelingen uit onze *Onderwijsmonitor* (2015),<sup>2</sup> ons verantwoordingsonderzoek over 2014<sup>3</sup> en onze publicatie *Bezuiniging op cultuur*,<sup>4</sup> en anderzijds de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van OCW.

Bij de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van OCW vragen we aandacht voor de volgende onderwerpen:

- 1 Lage budgetflexibiliteit
- 2 Professionalisering onderwijs: meer inzicht bieden met dashboard
- 3 Zicht op gevolgen cultuurbezuinigingen lange termijn aandachtspunt
- 4 Gewichtenregeling: andere verdelingssystematiek gewenst

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer en een verwijzing naar de opvolging van onze aanbevelingen door de bewindspersonen van OCW.

<sup>1</sup> Een afschrift van deze brief sturen we tevens naar de voorzitter van de Eerste Kamer, de Minister van OCW en de Minister-President.

<sup>2</sup> Algemene Rekenkamer, *Onderwijsmonitor; Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld*, Kamerstuk 31 293, nr. 260.

<sup>3</sup> Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)*, Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 2.

<sup>4</sup> Algemene Rekenkamer, *Bezuiniging op Cultuur*, Kamerstuk 31 482, nr. 91.

## 1 Lage budgetflexibiliteit

Het parlement besluit, via wetgeving, over de verdeling van de budgetten over de verschillende begrotingshoofdstukken. Elk begrotingshoofdstuk bevat vervolgens de mogelijkheid voor de Kamer om de verdeling van de middelen daarmee verder aan te passen: de budgetflexibiliteit. Deze budgetflexibiliteit varieert per begrotingshoofdstuk. De gepresenteerde budgetflexibiliteit in de begroting van het Ministerie van OCW is van oudsher beperkt.<sup>5</sup>

In de begroting van het Ministerie van OCW is – zoals in elke begroting – budgetflexibiliteit gepresenteerd voor de door de Kamer te autoriseren kasuitgaven. Kasuitgaven zijn echter het sluitstuk van een reeks daaraan voorafgaande beslissingen, waaronder het aangaan van verplichtingen. Via de autorisatie van de verplichtingen heeft de Kamer de mogelijkheid om (in een eerder stadium dan het moment van de kasuitgaven) in te stemmen met toekomstige uitgaven, namelijk op het moment dat de Staat zich nog niet juridisch heeft gebonden. De Minister kan het inzicht in de budgetflexibiliteit echter verder vergroten door ook de budgetflexibiliteit van de door de Kamer te autoriseren verplichtingen te presenteren.

Wij hebben daarom aan het Ministerie van OCW gevraagd om voor de beleidsartikelen 4 (beroepsonderwijs en volwassenen educatie) en 14 (cultuur) aan de hand van de verplichtingenraming deze benadering van (de presentatie van) de budgetflexibiliteit van de verplichtingen uit te werken. Zie hiervoor de bijlage bij deze brief.

Het Ministerie van OCW geeft aan dat het beeld van de budgetflexibiliteit van de verplichtingen niet erg afwijkt van de budgetflexibiliteit van de kasuitgaven, zoals gepresenteerd in de ontwerpbegroting. Volgens het ministerie is bij beide invalshoeken, zowel kasuitgaven als verplichtingen, de flexibiliteit laag. Dit komt doordat de Minister met de Kamer al op een eerder moment in de beleidscyclus afspraken maakt over de besteding van gelden. Hierdoor wordt de budgetflexibiliteit ook voor de verplichtingen tijdens de begrotingsbehandeling ingeperkt. Op het moment dat de Minister met de Kamer deze afspraken maakt, heeft de Kamer echter beperkt inzicht in de budgettaire consequenties van *andere* beleidsdoelen. Ook een heldere aansluiting op de begroting ontbreekt tijdens de beleidsdiscussies. De Kamer kan zich dan geen goed oordeel vormen over de budgettaire consequenties van het betreffende beleidsvoorstel. We geven twee voorbeelden van een aansluiting tussen de begroting en de financiële voorstellen gedurende de beleidscyclus. Hieruit blijkt dat deze niet altijd makkelijk te maken is:

- In de begroting 2015 was de bestemming van de extra gelden voortvloeiend uit het Nationaal Onderwijsakkoord en de begrotingsafspraken in 2013 niet makkelijk te volgen.
- In de ontwerpbegroting 2016 is de aansluiting tussen het gepresenteerde budget voor de Culturele Basisinfrastructuur 2017–2020 en de brief Ruimte voor cultuur niet makkelijk te maken.

Wij vragen daarom aandacht voor de aansluiting tussen de financiële voorstellen gedurende de beleidscyclus en de financiële toelichting in de begroting. Een goede aansluiting kan dan ook bijdragen aan een betere oordeelsvorming van de Kamer en aan een heldere verantwoording achteraf.

---

<sup>5</sup> Zie hiervoor onder meer het rapport van Bureau Onderzoek Rijksuitgaven: *De macht en kracht van het budgetrecht*. Bijlage bij Kamerstuk 33 670, nr. 11.

## 2 Professionalisering onderwijs: meer inzicht bieden met dashboard

In de ontwerpbegroting voor 2016 wordt opnieuw aandacht besteed aan de professionalisering van het onderwijs. Zo beschrijft de Minister de introductie van het verplichte lerarenregister om de professionalisering van leraren te faciliteren. Daarnaast geeft ze in de overzichtskonstructie uit artikel 9 aan dat de investeringen naar aanleiding van de sector- en bestuursakkoorden in 2016 oplopen tot € 921 miljoen.<sup>6</sup>

Wij concludeerden in onze *Onderwijsmonitor* dat de Kamer slechts gefragmenteerde beleidsinformatie ontvangt over de mate waarin de professionaliseringsdoelen behaald worden.<sup>7</sup> Om de beleidsinformatie hierover te helpen stroomlijnen, hebben we een dashboard ontwikkeld met de voorwaarden voor goed onderwijs.

### Voorwaarden voor goed onderwijs



De Minister heeft tijdens het wetgevingsoverleg van 10 juni 2015<sup>8</sup> aangegeven dat zij het dashboard nader wil bekijken in samenhang met de «brede set onderwijskwaliteitsindicatoren» die zij heeft opgesteld als reactie op de motie-Straus/Ypma.<sup>9</sup> We merken op dat het dashboard van de Algemene Rekenkamer ook op zichzelf al voorziet in een informatiebehoefte van de Kamer. Het zou winst zijn om de set van onderwijskwaliteitsindicatoren, samen met het door ons ontwikkelde dashboard, snel publiek toegankelijk te maken via de websites van het Ministerie van OCW en regelmatig te actualiseren.

## 3 Zicht op gevolgen cultuurbezuinigingen aandachtspunt

In 2016 worden de verplichtingen voor de culturele basisinfrastructuur (BIS) 2017–2020 aangegaan. Het hiervoor jaarlijks geraamde budget is circa € 373 miljoen.<sup>10</sup> Begin 2015 constateerden we dat de Minister nog niet alle gevolgen van de bezuinigingen en hervormingen van de BIS 2009–2012 in beeld heeft.<sup>11</sup> Sindsdien heeft de Minister een aantal onderzoeken laten uitvoeren om meer zicht te krijgen op de gevolgen voor de cultuursector, zoals twee quickscans in het voorjaar van 2015 naar de BIS-instellingen en de instellingen die meerjarig gesubsidieerd worden

<sup>6</sup> Kamerstuk 34 300 VIII, nrs. 1–2 (Begroting 2016). De sector- en bestuursakkoorden betreffen afspraken over intensivering in het onderwijs met de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

<sup>7</sup> Algemene Rekenkamer, *Onderwijsmonitor; Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld*, juni 2015.

<sup>8</sup> Kamerstuk 34 200 VIII, nr. 12.

<sup>9</sup> Kamerstuk 33 930, nr. 8.

<sup>10</sup> Uitgangspuntenbrief (2015), bijlage bij Kamerstuk 32 820, nr. 134.

De Minister van OCW informeerde de Kamer in juni 2015 in haar brief *Ruimte voor cultuur* over het financieel kader voor de culturele basisinfrastructuur 2017–2020. Hierin meldt zij dat de uitgaven aan de culturele basisinfrastructuur circa € 373 miljoen per jaar bedragen. Zie voor een verdere toelichting het onderwerp budgetflexibiliteit in deze brief en de toelichting op artikel 14 in de bijlage (tabel 5).

<sup>11</sup> Algemene Rekenkamer, *Bezuinigingen op cultuur, realisatie en effect*, april 2015.

door een rijkscultuurfonds.<sup>12</sup> Deze quickscans geven zicht op het voortbestaan van culturele instellingen, hun financiële positie en de ontwikkeling van eigen inkomsten.<sup>13</sup> Hieruit leiden we af dat de financiële positie bij BIS-instellingen in het algemeen beduidend beter is dan bij instellingen die meerjarig door een fonds worden gesubsidieerd. Niet duidelijk wordt echter welk soort inkomsten de instellingen weten te genereren en waarom de ontwikkelingen per sector verschillen. Ook over het ondernemerschap van culturele instellingen, een belangrijk uitgangspunt van het beleid, is geen informatie beschikbaar die verder gaat dan de financiële positie en het aandeel eigen inkomsten. Daarnaast blijft buiten beeld wat gebeurt bij de instellingen waarvan de meerjarige rijkssubsidie is weggevallen. De Minister van OCW heeft wel laten inventariseren<sup>14</sup> of deze zijn blijven bestaan, maar niet hoe zij zijn omgegaan met de bezuinigingen.

Het zou winst zijn indien de Minister beter zicht krijgt op ondernemerschap en omgaan met bezuinigingen op basis van het onderzoek dat ze in 2015 laat uitvoeren naar de economische positie van de gehele cultuursector.<sup>15</sup> Deze informatie kunnen Minister en Kamer benutten bij nadere besluitvorming over de BIS 2017–2020.

#### **4 Gewichtenregeling: andere verdelingssystematiek gewenst**

De Gewichtenregeling vormt de basis voor de verdeling van de gelden voor onderwijsachterstanden onder de scholen van het basisonderwijs. Voor de Gewichtenregeling, waaronder de «Regeling impulsgebieden», is in 2016 een bedrag begroot van circa € 300 miljoen.<sup>16</sup> Dit is exclusief de onderwijsachterstandsmiddelen die aan gemeenten worden uitgekeerd € 361,8 miljoen.<sup>17</sup> Het opleidingsniveau van de ouders is bepalend voor het «gewicht» van een leerling en voor de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen. De vaststelling van het opleidingsniveau is echter gevoelig voor fouten en brengt hoge controlekosten met zich mee. Hierdoor is er onzekerheid over de rechtmatigheid van de gehele regeling.

In 2014 heeft het ministerie maatregelen getroffen om het aantal fouten te verminderen, zoals intensiever toezicht. Maar in de kern is de gewichtenregeling niet veranderd. Onze belangrijkste aanbeveling aan de Minister van OCW was om de verdelingssystematiek van de regeling te heroverwegen.<sup>18</sup> Zo kan ze de administratieve lasten reduceren, risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik minimaliseren en besparen op controlekosten.

Bij de behandeling van de begroting 2016 zou aandacht kunnen worden geschonken aan de opvolging van onze bevindingen over gewichtenleerlingen in het verantwoordingsonderzoek over 2013 en 2014. De Minister heeft de Tweede Kamer gemeld dat een intern onderzoek uitgevoerd wordt naar de alternatieve uitvoeringsvormen en de verbetermogelijk-

<sup>12</sup> Uitgangspuntenbrief (2015), bijlage bij Kamerstuk 32 820, nr. 134.

<sup>13</sup> Ape, onderzoek en advies, Quickscan BIS-instellingen, juni 2015, en Ape, onderzoek en advies, Quickscan meerjarig gefinancierde fondsinstellingen, juni 2015, bijlagen bij Kamerstuk 32 820, nr. 134.

<sup>14</sup> Rebel: *Verdieping voormalig gesubsidieerde instellingen*, memo aan de Minister van OCW, 4 juni 2015. Bijlagen bij Kamerstuk 32 820, nr. 134.

<sup>15</sup> Bron voor dit onderzoek: Begroting OCW 2015. Kamerstuk 34 000 VIII, nrs. 1–2. Jaarlijks uitgevoerd onderzoek, als bijlage bij Cultuur in Beeld.

<sup>16</sup> Begroting van het Ministerie van OCW 2016, toelichting bij artikel 1, geen precies bedrag opgenomen.

<sup>17</sup> Begroting van het Ministerie van OCW 2016, tabel 1.6 toelichting bij artikel 1.

<sup>18</sup> Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek over 2013 bij het Ministerie van OCW, Kamerstuk 33 942, nr. 1.

heden in de huidige regeling. De Minister schrijft in juni 2015 dat ze de Tweede Kamer naar verwachting in het najaar informeert over de uitkomsten.<sup>19</sup>

### **Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer**

Tot aan de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2015 in mei 2016 verwachten we wat de Minister van OCW betreft onderzoeken te publiceren over schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs. Op langere termijn staan publicaties gepland over ons onderzoek naar:

- de financiering van het hoger onderwijs;
- onderwijsvastgoed.

### **Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer**

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hierop is terug te vinden hoe de bewindspersonen van OCW opvolging hebben gegeven aan onze aanbevelingen. U vindt de monitor op [www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging\\_aanbevelingen](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen).

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de begroting 2016.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,  
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,  
secretaris

---

<sup>19</sup> Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 100, blz. 22.

Met de ontwerpbegroting 2016 informeert de Minister van OCW de Kamer over haar budgettaire plannen voor 2016. Omdat de Kamer het voorstel van de Minister kan wijzigen, bevat de begroting informatie over de ruimte die budgettair beschikbaar is voor een alternatieve besteding: de budgetflexibiliteit.

In de huidige presentatie wordt deze budgetflexibiliteit weergegeven als het percentage juridisch verplichte kasuitgaven per beleidsartikel voor het begrotingsjaar 2016, met eventueel een kwalitatieve toelichting per financieel instrument.<sup>20</sup> Voor de introductie van Verantwoord Begroten werd de budgetflexibiliteit van de geraamde kasuitgaven meerjarig gepresenteerd. Het percentage juridisch verplichte kasuitgaven vormt een indicatie voor de mate waarin middelen nog beschikbaar zijn voor alternatieve besteding. Het gaat om een indicatie, omdat ook niet juridisch verplichte kasuitgaven niet vrij besteedbaar kunnen zijn, bijvoorbeeld als gevolg van de publicatie van subsidieregelingen of het afsluiten van convenanten.

Uit onderzoek van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR)<sup>21</sup> in opdracht van de CRU blijkt dat het gepresenteerde percentage juridisch verplichte kasuitgaven in de begrotingen van het Ministerie van OCW voor de jaren 2013, 2014 en 2015 zeer hoog was.

**Tabel 1 Percentage juridisch verplichte kasuitgaven in de begroting van het Ministerie van OCW (2013–2015)**

Begroting OCW	2013	2014	2015
% juridisch verplicht	99,6%	99,5%	99,6%

Ook in de begroting van 2016 is 99,4% van de uitgaven juridisch verplicht<sup>22</sup>. Het beeld dat hierdoor ontstaat is, dat de Kamer bij de behandeling van de begroting slechts beperkte ruimte heeft om budgettaire wijzigingen door te laten voeren. Het overgrote deel is immers al juridisch verplicht, doordat voor veel van de kasuitgaven in 2016 al in eerdere jaren een verplichting is aangegaan. Kasuitgaven zijn echter het sluitstuk van een reeks daaraan voorafgaande beslissingen, waaronder het aangaan van verplichtingen.

Omdat de Kamer de Minister via de begroting formeel autoriseert om verplichtingen aan te gaan hebben wij het ministerie gevraagd om de budgetflexibiliteit weer te geven voor de in de begroting 2016 geraamde verplichtingenruimte.<sup>23</sup> Ofwel, welk deel van de verplichtingenraming 2016 is beschikbaar voor een alternatieve besteding?

<sup>20</sup> Conform de Rijksbegrotingsvoorschriften 2015.

<sup>21</sup> Rapport *De macht en kracht van het budgetrecht*. Bijlage bij Kamerstuk 33 670, nr. 11.

<sup>22</sup> Kamerstuk 34 300 VIII, Begroting 2016.

<sup>23</sup> Voor de introductie van de verplichtingenbenadering in het begrotingsstelsel in de jaren 80 van de vorige eeuw werd de Kamer bij de begroting vaak voor een voldongen feit geplaatst. Voor de te autoriseren uitgaven was namelijk al in eerdere jaren een juridische verplichting aangegaan. De introductie van de verplichtingenbenadering in het begrotingsstelsel gaf dan ook het parlement de mogelijkheid om via de autorisatie van de verplichtingen, met uitgaven in te stemmen op het moment dat de Staat zich nog niet juridisch heeft gebonden. De verwachting was dat hiermee de functies van de begroting en dus het budgetrecht werden versterkt.

Om de budgetflexibiliteit van de verplichtingenruimte te bepalen, is informatie nodig over de verplichtingen die de Minister in 2016 wil aangaan. De huidige begroting geeft hier beperkt inzicht in. Zo kan op basis van de tabellen *Budgettaire gevolgen van beleid* niet afgeleid worden welke verplichtingen de Minister wil aangaan in 2016 en wanneer deze naar verwachting tot uitbetaling komen.<sup>24</sup>

In deze bijlage vindt u daarom, aanvullend op de voorliggende ontwerp-begroting, een nadere toelichting op:

- de raming van de verplichtingen die in 2016 aangegaan worden en de daaruit voortvloeiende kasmeerjarenraming (kasritme) voor de beleidsartikelen 4 (Bve) en 14 (Cultuur);
- een inschatting van het deel van de verplichtingenraming dat budgettair beschikbaar is voor een alternatieve besteding (*Budgetflexibiliteit in verplichtingenruimte*);
- de totstandkoming van de verplichtingenruimte voor de financiële instrumenten: *Bekostiging roc's en vakinstellingen* en de *Culturele basisinfrastructuur*.

#### Toelichting verplichtingenraming 2016

In de tabellen hierna presenteren we een specificatie van de verplichtingenraming 2016 voor de beleidsartikelen 4 en 14. Ook geven we weer wanneer deze verplichtingen naar verwachting tot betaling (kasritme) komen.

**Tabel 2 Verplichtingenraming artikel 4 Bve (x € 1.000)**

	Verplichtingenraming 2016	Geraamd kasritme voor verplichtingen die in 2016 worden aangegaan (moment kasuitgave)				
		2016	2017	2018	2019	2020
<b>Totaal verplichtingenraming</b>	<b>4.026.058</b>	<b>887.871</b>	<b>3.123.851</b>	<b>5.000</b>	<b>5.000</b>	<b>1.250</b>
<b>Bekostiging</b>	<b>3.576.456</b>	<b>441.355</b>	<b>3.123.851</b>	<b>5.000</b>	<b>5.000</b>	<b>1.250</b>
Waarvan: Hoofdbekostiging	3.125.723	6.872	3.118.851	–	–	–
Waarvan: Prestatiebox	319.900	319.900	–	–	–	–
Waarvan: Aanvullende bekostiging	130.833	114.583	5.000	5.000	5.000	1.250
<b>Subsidies</b>	<b>252.140</b>	<b>252.140</b>	–	–	–	–
Waarvan: Subsidieregeling praktijkleren	206.500	206.500	–	–	–	–
<b>Overig (opdrachten, bijdragen aan agentschappen, medeoverheden en ZBO's/RWT's)</b>	<b>194.376</b>	<b>194.376</b>	–	–	–	–
<b>Niet in uitgavenraming</b>	<b>3.086</b>	–	–	–	–	–

Bron: Opgave Ministerie van OCW

In 2016 wil de Minister van OCW voor € 3.126 miljoen verplichtingen aangaan in het kader van de hoofdbekostiging mbo. De uitgaven die hieruit voortvloeien, vinden bijna geheel plaats in 2017. De overige verplichtingen die in 2016 worden aangegaan, komen hoofdzakelijk in 2016 al tot uitbetaling. Een bedrag van € 3 miljoen is nog niet in de uitgavenraming opgenomen.

<sup>24</sup> In Bijlage 2: Verdiepingshoofdstuk bij de begroting van het Ministerie van OCW wordt wel een tabel weergegeven met de meerjarenraming van de verplichtingen die in 2016 worden aangegaan per financieel instrument. Deze tabel is niet voorgeschreven in de rijksbegrotingsvoorschriften.

**Tabel 3 Verplichtingenraming artikel 14 Cultuur (x € 1.000)**

	Verplichtingenraming 2016	Geraamd kasritme voor verplichtingen die in 2016 worden aangegaan (moment kasuitgave)				
		2016	2017	2018	2019	2020
<b>Totaal verplichtingenraming</b>	<b>2.773.796</b>	<b>279.355</b>	<b>460.583</b>	<b>460.253</b>	<b>460.253</b>	<b>460.253</b>
Waarvan garantieverplichtingen (niet in uitgavenraming)	653.100					
<b>Bekostiging</b>	<b>2.032.976</b>	<b>191.635</b>	<b>460.583</b>	<b>460.253</b>	<b>460.253</b>	<b>460.253</b>
<b>Subsidies</b>	<b>43.473</b>	<b>43.473</b>				
<b>Overig: (Oprachten, bijdragen aan agentschappen en (inter)nationale organisaties)</b>	<b>44.247</b>	<b>44.247</b>				

Bron: Opgave Ministerie van OCW

In 2016 gaat de Minister van OCW nieuwe verplichtingen aan voor de culturele basisinfrastructuur 2017–2020. Het hiervoor geraamde budget is € 1.872 miljoen (zie tabel 5). De overige verplichtingen die in 2016 worden aangegaan, komen hoofdzakelijk in 2016 al tot uitbetaling.

In de begroting 2016 van het Ministerie van OCW wordt in de periode 2017–2020 een jaarlijks bedrag van circa € 507 miljoen aan uitgaven geraamd voor de culturele basisinfrastructuur. Uit tabel 3 blijkt echter dat de Minister voor de BIS 2017–2020 in 2016 verplichtingen aangaat die leiden tot jaarlijkse uitgaven van circa € 460 miljoen tussen 2017–2020. Ten slotte informeerde de Minister van OCW de Kamer in juni 2015 in haar brief *Ruimte voor cultuur*<sup>25</sup> over het financieel kader voor de culturele basisinfrastructuur 2017–2020. Hierin meldt zij dat de uitgaven aan de culturele basisinfrastructuur circa € 373 miljoen per jaar bedragen.

Dit resulteert in het volgende beeld voor het totale budget voor de culturele basisinfrastructuur 2017–2020:

- Brief *Ruimte voor cultuur*: € 1.493 miljoen.
- Begroting OCW 2016: € 2.028 miljoen.
- Opgave OCW over verplichtingen die het in 2016 aangaat: € 1.872 miljoen.

Wij constateren dat extra informatie nodig is om een aansluiting te kunnen maken tussen de financiële informatie die de Minister verstrekt tijdens het beleidsproces over de BIS, de informatie die zij in de begroting 2016 opneemt over de te verwachten uitgaven in de periode 2017–2020, en de door u te autoriseren ruimte voor het aangaan van vierjarige cultuursubsidies in 2016.

#### *Budgetflexibiliteit in verplichtingenruimte*

Wij hebben het Ministerie van OCW gevraagd om aan te geven wat de budgetflexibiliteit is van de voor 2016 geraamde verplichtingenruimte. Het ministerie geeft aan dat een benadering van de budgetflexibiliteit vanuit de te autoriseren verplichtingenruimte niet tot een heel andere uitkomst leidt dan bij de huidige benadering vanuit de kasuitgaven. Wij hebben hier geen eigen onderzoek naar verricht.

Hoewel de verplichtingen voor bijvoorbeeld de bekostiging van *roc's en vakinstellingen* formeel nog niet juridisch verplicht zijn, is volgens het Ministerie van OCW de ruimte om middelen anders in te zetten beperkt. Net als bij de kasuitgaven moet dan namelijk wet- en regelgeving worden aangepast.

<sup>25</sup> Bijlage bij Kamerstuk 32 820 nr. 134.



Ook de verplichtingen die in 2016 worden aangegaan voor de culturele basisinfrastructuur 2017–2020, zijn niet meer zomaar anders inzetbaar. Deze toekomstige uitgaven zijn nog niet formeel juridisch verplicht. Het ministerie geeft aan dat onder meer de in het najaar te publiceren regeling over de culturele basisinfrastructuur ervoor zorgt dat de middelen niet meer makkelijk anders ingezet kunnen worden.

Het juridisch verplichte deel van de verplichtingenruimte in 2016 is dus beperkt. Dit betekent echter niet automatisch dat het deel dat niet juridisch verplicht is, budgettair beschikbaar is voor een alternatieve besteding.<sup>26</sup> Het is daarom belangrijk dat de status van de verplichtingen zorgvuldig wordt geduid bij de presentatie van de budgetflexibiliteit.

Het beeld dat uit het voorgaande ontstaat is dat ook veel toekomstige uitgaven, bij de behandeling van de begroting, grotendeels vastliggen en daarom door het Ministerie van OCW niet meer beschikbaar worden geacht voor een alternatieve besteding. De consequentie is dat budgettaire besluitvorming door de Kamer op de beleidsterreinen van het Ministerie van OCW voornamelijk buiten de begrotingscyclus plaatsvindt. Tijdens de beleidscyclus is het echter niet eenvoudig om de financiële voorstellen aan te laten aansluiten op de begroting. Zo was in de begroting 2015 de bestemming van de extra gelden (NOA en begrotingsafspraken 2014) niet makkelijk te volgen. Ook is niet helder hoe het gepresenteerde budget voor de culturele basisinfrastructuur 2017–2020 in de begroting 2016 aansluit op de brief *Ruimte voor cultuur*. Wij vragen daarom aandacht voor de aansluiting tussen de financiële voorstellen tijdens de beleidscyclus<sup>27</sup> en de financiële toelichting in de begroting. Een goede aansluiting kan bijdragen aan de oordeelsvorming van de Kamer en aan een heldere verantwoording achteraf.

#### *Totstandkoming van de verplichtingenraming*

In 2016 wil de Minister van OCW voor € 3.059 miljoen verplichtingen aangaan voor de *bekostiging van roc's en vakinstellingen* in 2017 en een bedrag van € 1.872 miljoen voor de *culturele basisinfrastructuur* voor de periode 2017–2020. In de tabellen hierna ziet u hoe de verplichtingenraming voor deze financiële instrumenten tot stand komt.

<sup>26</sup> Een groot deel van de toekomstige uitgaven op het moment van de begrotingsbehandeling ligt budgettair-technisch al vast. Dit komt door eerder genomen besluiten over bijvoorbeeld wetsvoorstellen, subsidieregelingen of overeenkomsten. Ook kunnen uitgaven complementair verplicht zijn (uitgaven die logisch voortvloeien uit eerdere verplichtingen en uitgaven).

<sup>27</sup> Hierbij valt te denken aan wetsvoorstellen, beleidsbrieven, -nota's, -rapporten, concept-AMvB's, concept-ministeriële regelingen of convenanten.

**Tabel 4 Totstandkoming verplichtingenraming 2016 bekostiging roc's en vakinstellingen (x € 1.000)**

	Bedrag	Korte toelichting / verwijzing kamerstuk
<b>Verplichtingenraming 2016 bekostiging roc's en vakinstellingen. Stand begroting 2015</b>	<b>3.192.797</b>	
Mutatie loonbijstelling	9.881	Loonbijstelling 2015: dit is het relatieve aandeel van de bekostiging roc's en vakinstellingen
Mutatie prijsbijstelling	3.306	Prijsbijstelling 2015: dit is het relatieve aandeel van de bekostiging roc's en vakinstellingen
Mutatie leerlingenontwikkeling	-123.247	Mutatie op basis van de toe- of afname van het aantal studenten.
Interne overboekingen binnen artikel 4	- 21.700	Bijdrage ROC Leiden 20 miljoen en wachtgeldeducatie overboeking 1,7 miljoen.
Overig	- 1.720	Onder andere taakstelling lumpsum 1,5 miljoen vanuit voorjaarsnotabesluitvorming 2015 en RA-intensivering onderwijstijd overboeking aandeel EZ 0,2 mln.
<b>Verplichtingenraming 2016 bekostiging roc's. Stand begroting 2016</b>	<b>3.059.317</b>	

Bron: Opgave Ministerie van OCW

**Tabel 5 Totstandkoming verplichtingenraming 2016 Culturele basisinfrastructuur (x € 1.000)**

	Bedrag	Korte toelichting / verwijzing kamerstuk
<b>Verplichtingenraming 2016 BIS. Stand begroting 2015</b>	<b>1.824.246</b>	
Verhoging verplichtingenruimte 2016 die wordt aangegaan voor subsidie 2017–2020 voor huisvesting van het Rijksmuseum in Amsterdam	28.756	Het Rijksmuseum in Amsterdam ontvangt sinds de afronding van de verbouwing in 2014 een hogere huisvestingssubsidie. De verplichting die het Ministerie van OCW in 2016 aangaat voor de BIS-periode 2017–2020, wordt daardoor ook hoger. Met deze mutatie is daarvoor verplichtingenruimte in 2016 bijgeboekt.
Afboeking verplichtingenruimte 2016 vanwege al aangegane verplichting huisvestingssubsidie Rijksmuseum Amsterdam	- 7.189	Het Rijksmuseum in Amsterdam ontvangt sinds de afronding van de verbouwing in 2014 een hogere huisvestingssubsidie. De verplichting voor de daarmee gemoeide hogere uitgaven is in 2014 aangegaan voor de resterende looptijd van de actuele BIS-periode (tot en met 2016). Met deze mutatie is de al aangegane verplichting afgehaald van het voor 2016 beschikbare verplichtingenbudget.
Overboeking van subsidies naar bekostiging (WSOB)	25.894	In de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen, in werking getreden per 1 januari 2015, krijgt de Koninklijke Bibliotheek een fundamentele positie in het landelijke stelsel van bibliotheekvoorzieningen. In verband daarmee is het budget voor het programma bibliotheekvernieuwing overgeboekt naar de bekostiging (voor de Koninklijke Bibliotheek).
Saldo overige mutaties	- 115	Dit is een saldo van de overige mutaties onder € 4 miljoen.
<b>Verplichtingenraming 2016 stand begroting 2016</b>	<b>1.871.592</b>	

Bron: Opgave Ministerie van OCW