

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019

Nr. 9

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2018

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 (hoofdstuk VIII) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)(Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 1). De begroting omvat € 42 miljard aan uitgaven, € 41,6 miljard aan verplichtingen en € 1,3 miljard aan ontvangsten. De Minister van OCW is beleidsmatig ook verantwoordelijk voor een aantal zogenoemde belastinguitgaven/fiscale faciliteiten zoals het lage BTW tarief voor culturele goederen en diensten geraamd op € 938 miljoen¹.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In de ontwerpbegroting worden onder andere de plannen uit het regeerakkoord en de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming verwerkt.

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

- Zicht op extra geld kabinet-Rutte III;
- kwaliteitsafspraken hoger onderwijs 2019–2024;
- kwaliteit van de referentieraming.

1. Zicht op extra geld kabinet-Rutte III

In het regeerakkoord zijn omvangrijke intensiveringen in de vorm van extra publieke uitgaven aangekondigd (bijna € 9 miljard in 2019) (Kamerstuk 34 700, nr. 34). Ook is in het regeerakkoord gemeld dat de plannen voor extra uitgaven nader uitgewerkt en onderbouwd moeten worden voor zover dat nodig is. Pas als deze plannen voldoende doelmatig, concreet en evalueerbaar zijn, wordt het geld aan de begroting toegevoegd. Tot die tijd staat het geld op een zogenoemde aanvullende

¹ Ontwerpbegroting OCW, Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 2, p. 101

post. De Miljoenennota 2019 (bijlage 16) geeft de actuele stand van die post weer.

Over het proces van toekenning van de extra uitgaven, de mogelijkheid om de verwerking van de extra uitgaven in de begroting te kunnen volgen en de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven, hebben wij op 26 september 2018 een rapport uitgebracht (*Zicht op extra geld kabinet-Rutte III; Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen*) (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 63).

Hierna gaan we in op de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven in de ontwerpbegroting 2019. Per begrotingshoofdstuk hebben we een of meerdere intensiveringen geselecteerd. Voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn dit:

- intensivering G32 Versterking van de voor- en vroegschoolse educatie;
- intensivering G33 Aanpak werkdruk primair onderwijs;
- intensivering G36 Fundamenteel onderzoek.

Intensiveringen Ministerie van OCW

In het regeerakkoord zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor OCW: in 2018 € 613 miljoen en in 2019 € 1.147 miljoen.² De extra middelen zullen deels aan de lumpsum van schoolbesturen worden toegevoegd. Deze intensiveringen zorgen voor extra uitgaven maar wat leveren ze op? Het is belangrijk dat de Minister van OCW vooraf, in de begroting, de benodigde informatie opneemt, zodat het parlement achteraf, met het jaarverslag, goed kan controleren wat de gerealiseerde uitgaven zijn, welke resultaten daarmee zijn geboekt en wat de maatschappelijke impact daarvan is.

We zien het risico dat zich herhaalt wat wij in onderzoeken naar kwaliteit leraren en passend onderwijs concludeerden. Het is aan de hand van de begroting van het Ministerie van OCW namelijk niet altijd duidelijk welke maatregelen en beleidsresultaten met de extra middelen worden beoogd. Ook is het niet altijd duidelijk hoe de Minister van OCW informatie over de beleidsresultaten zal verzamelen. Daardoor zal het parlement niet in alle gevallen een directe relatie kunnen leggen tussen de extra uitgaven en de beoogde beleidsdoelen. Daarmee kan mogelijk ook niet worden voldaan aan de eis van het Ministerie van Financiën dat bestedingsplannen concreet, doelmatig en goed te evalueren zijn. Dit lichten we hieronder toe.

Versterking voor- en vroegschoolse educatie

Extra uren voorschoolse educatie moeten leiden tot betere prestaties op de basisschool. Uit de CPB-publicatie *Kansrijk onderwijsbeleid* blijkt dat het verhogen van de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (vve) en het intensiveren van 10 naar 16 uur vve per week 2 van de meest doelmatige maatregelen zijn om onderwijsachterstanden in te lopen.

Gemeenten ontvangen de extra middelen voor vve in een specifieke uitkering hetgeen betekent dat gemeenten zich moeten verantwoorden naar het Rijk. Zijn er ook heldere doelen geformuleerd? De Minister van OCW heeft in de begroting OCW 2 indicatoren geformuleerd voor vve: (1) het percentage gemeenten dat kinderen uit de doelgroep 640 uur voorschoolse educatie per jaar aanbiedt, en (2) het percentage vve-groepen waar hbo-geschoolde beroepskrachten worden ingezet.

² Bron: bijlage 3 bij de startnota (3 november 2017)

In de ontwerp begroting van de Minister van OCW staat dat de indicator nog kan worden aangepast. Dit is noodzakelijk omdat de verantwoording aan de hand van deze twee indicatoren in het jaarverslag een te beperkt beeld geeft.

- Een aandachtspunt is de onduidelijkheid over (de kenmerken van) de doelgroep. Nergens wordt uitsluitend gegeven over het aantal kinderen uit de doelgroep dat van deze voorschoolse educatie gebruik maakt of gaat maken. De gemeenten zijn vrij om te bepalen wie tot de doelgroep behoort. Daardoor zal onduidelijk blijven hoeveel kinderen uit de doelgroep voorschoolse educatie krijgen.

Aanpak werkdruk primair onderwijs

Het extra geld om de werkdruk in het primair onderwijs te verlagen, zal beschikbaar worden gesteld aan scholen door het toe te voegen aan de bekostiging, in combinatie met een aanvullende informatieverplichting. Om de werkdruk in het primair onderwijs tegen te gaan zijn geen concrete maatregelen voorgesteld. Er is niet voorgeschreven welke prestaties scholen moeten leveren om de werkdruk te verlagen. Scholen bepalen zelf wat de knelpunten en oplossingen zijn. Deze aanpak sluit aan bij de bevindingen uit het onderzoek *Aanpak van werkdruk in het primair onderwijs* (Arbeidsmarktplatform PO).

- Een aandachtspunt is de toekenning van de middelen die nu nog op de aanvullende post staan. Deze middelen worden pas uitgekeerd als de werkdruk aantoonbaar is verlaagd. Door de veelheid aan (maatwerk-) prestaties zal het echter moeilijk zijn om te concluderen of het doel van de ingezette middelen bereikt is, en daarmee ook om te besluiten over de toekenning van de tweede tranche. Daarbij horen vragen te worden beantwoord als: hoe kan werkdruk worden gedefinieerd en hoe kan het resultaat worden gemeten?

Fundamenteel onderzoek

Bij de extra middelen voor fundamenteel onderzoek zijn een aantal algemene doelen geformuleerd, zoals «de basis versterken» en «praktijkgericht onderzoek stimuleren». In de begroting 2019 wordt niet aangegeven waarom deze doelen een extra investering vereisen.

- Een aandachtspunt is het ontbreken van indicatoren voor doelstellingen als «de basis versterken» en «praktijkgericht onderzoek stimuleren». Ook ontbreekt hierbij een nulmeting. Hierdoor heeft de Tweede Kamer bij het uitkomen van het jaarverslag over 2019 geen beeld van de geboekte resultaten en de maatschappelijke impact.

2. Kwaliteitsafspraken hoger onderwijs 2019–2024

Op 9 april 2018 heeft de Minister van OCW met de Vereniging Hogescholen, de Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU), het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) en de Landelijke Studentenvakbond (LSVb) afspraken gemaakt over hoe de kwaliteitsafspraken hoger onderwijs 2019–2024 vorm moeten krijgen.³ In de sectorakkoorden hbo en wo is onder meer ook afgesproken dat de middelen die vrijkomen door het studievoorschot ten goede moeten komen aan de kwaliteit van het onderwijs op instellingsniveau. De colleges van bestuur moeten zich vanaf het jaarverslag over 2019 jaarlijks apart verantwoorden over de voortgang van het proces en de inhoud van de studievoorschotten. Ook moeten de afspraken tussen de medezeggenschap en het instellingsbestuur over de besteding van de studievoorschotmiddelen in het jaar-

³ Hoger Onderwijs- Onderzoek- en Wetenschapsbeleid, Kamerstuk 31 288, nr. 621

verslag staan. Vergelijkbare afspraken over 2018 zijn eerder gemaakt.⁴ Het jaarverslag is dus een belangrijk instrument in het systeem van *checks en balances* binnen het hoger onderwijs.

Eerder dit jaar hebben wij een onderzoek gepubliceerd naar de voorinvesteringen in het hoger onderwijs.⁵ Daarin hebben we onder andere onderzocht in hoeverre de jaarverslagen over 2015 en 2016 al informatie bevatten over de voorinvesteringen – een soort voorloper van de studievoorschotten – en de betrokkenheid van de medezeggenschap. Er bleek toen nog ruimte voor verbetering. Zo stelden we vast dat de jaarverslagen over 2015 en 2016 weinig concrete informatie bevatten over de omvang van de voorinvesteringen. In vrijwel geen jaarverslag was een toelichting te vinden op het verloop van het overleg tussen het college van bestuur en de medezeggenschap. Wij merken hierbij op – zoals we ook in ons rapport deden – dat er geen afspraken waren gemaakt over de verantwoording in het jaarverslag over de voorinvesteringen en de betrokkenheid van de medezeggenschap hierbij en dat deze verantwoording dus niet verplicht was.

Na een aanvullende analyse van de jaarverslagen over 2017 constateren wij dat daarin bij het grootste deel van de instellingen nog steeds geen informatie is te vinden over de besteding van de voorinvesteringen en de betrokkenheid daarbij van de medezeggenschap.

De verantwoording over de studievoorschotmiddelen in de jaarverslagen over 2018 en daarna voldoet nog niet aan de afspraken daarover in de sectorakkoorden, dus hier ligt een opgave.

3. Kwaliteit van de referentieraming

In de ontwerpbegroting OCW 2019 wordt op basis van de referentieraming 2018 geconstateerd dat het aantal leerlingen en studenten hoger uitviel dan in de begroting 2018 van het Ministerie van OCW werd verwacht. Oorzaken waren onder meer dat er meer mbo-studenten dan verwacht deelnamen in de beroepsbegeleidende leerweg, en dat het aantal studenten in het hoger onderwijs was gestegen. Dit laatste kwam onder andere door een – moeilijk te voorspellen – hogere instroom van studenten van buiten het (Nederlandse) onderwijs.

In de ontwerpbegroting 2019 van het Ministerie van OCW is een taakstelling opgenomen van € 114,4 miljoen in 2020 en daarna oplopend naar € 160,9 miljoen in 2023. Deze taakstelling is het gevolg van een autonome tegenvaller op de referentieraming en studiefinanciering-raming vanaf 2018 en zal bij Voorjaarsnota 2019 worden ingevuld⁶. Zoals de Minister van OCW de Tweede Kamer heeft geïnformeerd, was in de periode 2008–2018 de realisatie 3 keer lager en 7 keer hoger dan de referentieraming.⁷

De Tweede Kamer ontvangt in september 2018 de ontwerpbegroting 2019. Bijstellingen zorgen er in de regel voor dat de afwijking kleiner wordt naarmate het geprognosticeerde jaar dichterbij komt. De Algemene Rekenkamer heeft zelf geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de referentieraming. De referentieraming is extern getoetst en gevalideerd

⁴ Brief van Vereniging Hogescholen, VSNU, ISO en LSVb over de studievoorschotmiddelen d.d. 30 juni 2017 met kenmerk 17.4483.vz.

⁵ Algemene Rekenkamer (2018). *Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs* (Kamerstuk 31 288, nr. 606).

⁶ Ontwerpbegroting OCW Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019 35 000 VIII, nr. 2, p. 117

⁷ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 142

door de Adviesgroep Leerlingen- en Studentenramingen (CPB, SCP, PBL, ROA, e.a.) en positief beoordeeld. De afgelopen jaren bleek de trefzekerheid van de raming 98 à 99 procent. De referentieraming 2016 vertoonde evenwel een afwijking van de realisatie die varieerde van 0,1% (primair onderwijs) tot 2,4% (wetenschappelijk onderwijs). Percentueel kleine afwijkingen kunnen leiden tot flinke financiële mee- en tegenvallers op de OCW-begroting in absolute bedragen. De Minister van OCW en de Minister van Financiën zijn bezig een verkenning uit te voeren naar deze problematiek.⁸

Algemene Rekenkamer

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

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

⁸ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 142

Bijlage:**Financieel belang intensivering****Intensivering G32 Versterken voor- en vroegschoolse educatie is als volgt toegevoegd aan de begroting (bedragen x € 1 miljoen)**

Intensivering G32	2018	2019	2020	2021	2022	Structureel
Totaal extra volgens startnota	0	170	170	170	170	170
Toegekend in begroting tot dusver	40	130	170	170	170	
<i>Waarvan op Artikel 1</i>	40	130	170	170	170	

Intensivering G33 Aanpak werkdruk primair onderwijs (inclusief € 20 miljoen voor kleine scholen) is als volgt toegevoegd aan de begroting (bedragen x € 1 miljoen)

Intensivering G33	2018	2019	2020	2021	2022	Structureel
Totaal extra volgens startnota	10	175	325	450	450	450
Toegekend in begroting tot dusver	108	257	257	257	257	
<i>Waarvan op Artikel 1</i>	108	257	257	257	257	
Nog toe te kennen	(- 98)	(- 180)	(- 112)	81	193	

Intensivering G36 Fundamenteel onderzoek is als volgt toegevoegd aan de begroting (bedragen x € 1 miljoen)

Intensivering G36	2018	2019	2020	2021	2022	Structureel
Totaal extra volgens startnota	100	150	200	200	200	200
Toegekend in begroting tot dusver	95	155	200	200	200	
<i>Waarvan op Artikel 16</i>	95	155	200	200	200	