

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014

Nr. 12

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2013

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer bij de begroting 2014 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voor de Tweede Kamer is het namelijk van belang inzicht te hebben in de mate waarin de minister in de begroting informeert over bezuinigingen of intensiveringen en de bijbehorende maatregel(en) en effecten. Goede verantwoording begint immers bij een goede begroting.

Deze brief gaat in op de begroting van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Deze begroting omvat 34.798 miljoen euro aan uitgaven en 1.232 miljoen euro aan ontvangsten. Onderwijs, cultuur en wetenschap vormen daarmee, na de budgetsectoren zorg en na sociale zekerheid en arbeidsmarkt, de op twee na grootste uitgavenpost van de centrale overheid. De minister omschrijft de rol van haar ministerie bij de betrokken beleidsartikelen als regisseur, financier en/of facilitator. Het Ministerie van OCW is geen uitvoerende organisatie.

Belangrijkste aandachtspunten

In de begroting van het Ministerie van OCW vragen we aandacht voor de volgende punten:

- *Relatie beleidsagenda en Beleidsartikelen:* De minister heeft de relatie tussen de indicatoren en streefwaarden in de beleidsagenda en de toelichting bij de artikelen verbeterd.
- *Relatie streefwaarden en lumpsummiddelen:* We zien ruimte voor verbetering bij de koppeling tussen de beleidsdoelen van de minister en het geld dat daarvoor beschikbaar is. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de publieke verantwoording die onderwijsinstellingen gaan afleggen.
- *Relatie tussen regeerakkoord, begroting, Nationaal Onderwijsakkoord en begrotingsakkoord:* De informatie in de begroting van het Ministerie

van OCW laat ruimte voor verschillende interpretaties van de in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher aangekondigde ombuigingen en intensiveringen. De nota van wijziging en de suppletoire begrotingen (van 2013 en 2014) zullen duidelijk moeten maken hoe de definitieve ontwerpbegroting voor het jaar 2014 moet worden begrepen, gezien het Nationaal Onderwijsakkoord en het begrotingsakkoord van 11 oktober 2014. Om over 2014 betekenisvolle verantwoording te kunnen afleggen, is het nodig dat aan de extra gelden voor delen van de OCW-begroting specifieke en navolgbare doelen worden gekoppeld.

Relatie beleidsagenda en beleidsartikelen

De minister heeft de relatie tussen de indicatoren en streefwaarden in de beleidsagenda en de toelichting bij de artikelen verbeterd.

De gehanteerde indicatoren en streefwaarden zijn concretere invullingen van de beleidsdoelen. De indicatoren en streefwaarden zijn nu voor het grootste deel voorzien van een overzienbare horizon (2015 of 2016). Ook zijn meestal tussenliggende jaardoelstellingen voor 2014 benoemd. Dit is vooral van belang om ook in het jaarverslag tussentijds verantwoording af te kunnen leggen over de maatschappelijke effectiviteit van het beleid. Voor bijvoorbeeld het percentage lessen dat in het voortgezet onderwijs gegeven wordt door gekwalificeerde docenten is de streefwaarde 85% in 2016. Voor 2014 streeft de minister naar 84%. Voor score voor de Cito-eindtoets heeft de minister een score van 537 vastgelegd als streefwaarde voor 2015. Zij heeft overigens voor 2014 geen (tussen)doel opgenomen.

Daarnaast is het een verbetering dat de digitale begrotingstekst, vooral in de beleidsagenda en bij de beleidsartikelen, links bevat naar de relevante informatie in de onderwijsmonitor *Trends in Beeld*, maar ook naar andere relevante beleidsdocumenten of evaluaties.

Verder waarderen we de inzet van de minister om in één oogopslag inzichtelijk te maken hoe haar beleidsagenda voor de onderwijssector vordert. Het spindidiagram monitor streefdoelen maakt duidelijk hoe de minister in 2014 vordert in het realiseren van haar beleidsdoelen. Te zien valt dat de te realiseren ambities nog niet binnen bereik zijn zijn als het gaat om de reductie van voortijdig school verlaten door vmbo-leerlingen in techniek. Dit geldt ook voor het percentage scholen in het primair en voortgezet onderwijs dat opbrengstgericht werkt.

Relatie streefwaarden en lumpsummiddelen

We zien ruimte voor verbetering bij de koppeling tussen de beleidsdoelen van de minister en het geld dat daarvoor beschikbaar is. Hoe dragen bijvoorbeeld bijna 9 miljard euro aan lumpsumbekostiging (dus niet-geoordeelde middelen) voor primair onderwijs bij aan doelen, zoals de beoogde Cito-eindtoetsscore van 537 in 2015, of de in 2015 beoogde 60% opbrengstgericht werkende scholen in het primair onderwijs?

We realiseren ons dat de systematiek van lumpsumfinanciering een dergelijke informatievoorziening bemoeilijkt. Dat neemt niet weg dat meer inzicht in de mate waarin bijvoorbeeld de bekostiging van het primair of voortgezet onderwijs voldoende is op macro- en op microniveau wel gewenst is.¹

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher is opgenomen dat scholen meer publieke verantwoording gaan afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen. Wanneer de minister meer verantwoordingsinformatie uit het veld ontvangt over de opbrengsten van het

¹ Vandaag brengen wij ook «tussenrapportage bekostiging VO» uit.

onderwijs, kan zij daarover de Tweede Kamer informeren. In ons recente rapport *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen* benadrukten we dat verantwoording over de geleverde onderwijskwaliteit moet worden verbeterd.

In ons rapport *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* bevalen wij de staatssecretaris aan om te investeren in een duurzame informatiehuishouding voor en over het basisonderwijs, op basis van de principes van open data. Dat biedt doorlopend inzicht in publieke middelen voor het basisonderwijs, in *prestaties* van het basisonderwijs, en het evenwicht daartussen. De staatssecretaris is hierover in gesprek met DUO, de Inspectie van het Onderwijs en de PO-Raad. Wij hebben aangeboden hierover mee te denken. De staatssecretaris heeft in zijn reactie op ons rapport aangegeven graag op ons aanbod te willen ingaan.

Relatie tussen regeerakkoord, begroting, Nationaal Onderwijsakkoord en begrotingsakkoord

De informatie in de begroting van het Ministerie van OCW laat ruimte voor verschillende interpretaties van de in het regeerakkoord aangekondigde ombuigingen en intensiveringen. Om over 2014 betekenisvolle verantwoording te kunnen afleggen, is het nodig dat de extra gelden voor delen van de OCW-begroting goed traceerbaar zijn en dat er specifieke, zo veel als mogelijk navolgbare doelen worden gekoppeld.

De begroting voor 2014 volgt op het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher in 2013 en is verschenen voorafgaand aan het sluiten van het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) en het recente begrotingsakkoord. In zowel het regeerakkoord, het onderwijsakkoord, als het begrotingsakkoord 2014 wordt gesteld dat er *extra geld* naar (de kwaliteit van) het onderwijs gaat. De nota van wijziging en de suppletoire begrotingen (van 2013 en 2014) zullen duidelijk moeten maken hoe de definitieve ontwerp-begroting voor het jaar 2014 moet worden begrepen. In onderstaand kader hebben we de bronnen van het extra geld op een rij gezet.

Bronnen van het extra geld

Het extra geld voor de intensiveringen van het Ministerie van OCW komt uit vier bronnen.

- In het regeerakkoord wordt oplopend tot en met 2017 689 miljoen euro (extra) voor Onderwijs uitgetrokken. Dit bedrag is grotendeels afkomstig uit *ombuigingen* en extensiveringen van andere onderdelen van de OCW-begroting. Het aangekondigde bedrag heeft het Ministerie van Financiën gekort op de begroting van OCW en apart gezet. Dit geld mag het Ministerie van OCW pas – in tranches – uitgeven als er een Nationaal Onderwijsakkoord wordt gesloten en wordt uitgevoerd.
In het regeerakkoord staat ook dat er vanaf 2015 voor onderwijs-huisvesting 256 miljoen euro uit het Gemeentefonds wordt gehaald en toegevoegd aan de lumpsum van scholen. Ook wordt de langstudeerdersmaatregel teruggedraaid. Dat levert 230 miljoen euro op voor het Ministerie van OCW.
- Daarnaast had het Ministerie van OCW voor 2014 een *meevaller* in de leerlingramingen (het aantal leerlingen en studenten blijkt lager te zijn dan geraamd). Deze meevaller bedraagt vanaf 2014 280 miljoen euro per jaar. Volgens de begrotingsspelregels worden meevallers eigenlijk «teruggegeven» aan de minister van Financiën, maar de minister mocht 66 miljoen hiervan gebruiken voor haar taakstelling en 10 miljoen om de bezuiniging op het speciaal en het humanistisch onderwijs terug te draaien. Voor de

- resterende 204 miljoen euro gold dat, als het NOA zou worden gesloten, de minister deze ook (structureel) mocht behouden.
- Een derde bron van (eenmalig) «extra geld» komt voort uit de *eindejaarsmarges* van 2012. In de Voorjaarsnota 2013 is 112 miljoen euro van de eindejaarsmarge 2012 overgeheveld naar 2013. Dit bedrag moet met nog 38 miljoen euro worden aangevuld om nog in 2013 eenmalig 150 miljoen euro 2013 *beschikbaar* te stellen om in het primair en voortgezet onderwijs de instellingen in de gelegenheid te stellen jonge leraren in dienst te houden en te nemen. In het NOA is overigens afgesproken dat dit bedrag wordt *besteed* in 2014.
 - In het begrotingsakkoord wordt voor 2014 en 2015 650 miljoen euro extra aan het onderwijs toegekend. Voor 2016 en verder gaat het om 600 miljoen euro². Daarnaast komt er voor 2015 247 miljoen beschikbaar voor het behoud van gratis schoolboeken³, aflopend via 187 miljoen (in 2016 en 2017) tot structureel 185 miljoen euro. Deze intensivering wordt volgens het begrotingsakkoord mogelijk gemaakt door de prijsbijstelling in 2014 in te houden en door binnen de sociale zekerheid en zorg aanvullend om te buigen. In het akkoord is opgenomen dat de 650 miljoen voor 2014 volledig tot besteding dient te komen in 2013.

In volgende figuur hebben we van de extra gelden voor het Ministerie van OCW tot en met 2017 (de looptijd van het regeerakkoord) aangegeven wat de beoogde bestemmingen zijn.

Extra middelen voor onderwijs en onderzoek

Bronnen	2013	2014	2015	2016	2017	Bestemming
Ramings-meevaller*		€ 280 miljoen	€ 280 miljoen	€ 280 miljoen	€ 280 miljoen	• Prijsbijstelling (€ 204 miljoen) • Taakstelling (€ 66 miljoen) • Subsidie bijzonder en humanistisch onderwijs (€ 10 miljoen)
Regeer-akkoord**		€ 25 miljoen	€ 212 miljoen	€ 504 miljoen	€ 689 miljoen	• Onderwijs en onderzoek
Eindejaars-marge 2012	€ 150 miljoen	€ 34 miljoen				• Financiering 3.000 jonge leraren in 2014 (€ 150 miljoen) • Loonbijstelling (€ 34 miljoen)
Begrotings-akkoord 2014	€ 650 miljoen		€ 650 miljoen	€ 600 miljoen	€ 600 miljoen	• Verbeteren onderwijskwaliteit en innovatie
Huisvesting scholen***			€ 256 miljoen	€ 256 miljoen	€ 256 miljoen	• Bestemd voor primair en voortgezet onderwijs. Verder geen specifieke bestemming.

* Hangt deels af van het sluiten en uitvoeren van het Nationaal Onderwijsakkoord
 ** Hangt volledig af van sluiten en uitvoeren Nationaal Onderwijsakkoord
 *** Overgeheveld van Gemeentefonds naar lumpsum (motie-Van Haersma Buma).

Joris Fisseler Infographics

² Vanaf 2016 gaat er jaarlijks 50 miljoen euro naar de Publieke Omroep.

³ Hiermee wordt een eerdere ombuiging teruggedraaid, waar 275 miljoen euro mee was beoogd.

Extra prestaties?

De begroting geeft in de verdiepingsbijlagen een overzicht van de intensiveringen en ombuigingen van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher. Dat geeft deels ook inzicht in de gevolgen van het Onderwijsakkoord. En het recente begrotingsakkoord bevat een tabel met de intensiveringen in onderwijskwaliteit en innovatie.

Om een beter beeld te krijgen van de prestaties die met deze budgettaire wijzigingen worden beoogd, is het zinvol een helder onderscheid te maken tussen de middelen die bedoeld zijn om te *corrigeren* voor nominale ontwikkelingen (bijvoorbeeld loon- en prijsontwikkelingen in het onderwijs of leerlingaantallen⁴) enerzijds en de gelden waarmee een *beleidsintensivering* wordt gerealiseerd en waarmee dan ook (extra) prestaties worden beoogd anderzijds. In het NOA is bijvoorbeeld een incidentele loonbijstelling van 34 miljoen euro voor 2014 afgesproken. Daarmee gaat er weliswaar « extra geld » naar het onderwijs, maar er is geen sprake van een beleidsintensivering waarvoor een extra prestatie van het onderwijsveld wordt gevraagd. Nu conform kabinetsbesluit de ramingsmeevaller van 280 miljoen vanaf 2014 structureel behouden blijft voor uitgaven aan het onderwijs, is er geen sprake van «extra geld» naar het onderwijs, maar mogen deze middelen beschouwd worden als een beleidsintensivering. Het zou transparant zijn als de minister de gevolgen van de recente ontwikkelingen voor haar begroting voor het jaar 2014 langs deze lijnen in beeld brengt.

Door het sluiten van het NOA komt de in het regeerakkoord toegezegde «intensiveringsreeks onderzoek en ontwikkeling» vrij. Van de gelden die toegevoegd worden aan de lumpsum zal het lastig te volgen zijn waar ze aan besteed worden en te zien in hoeverre ze terecht komen bij, bijvoorbeeld, de gewenste extra leraren (zie kader), of de hogere salarissen van onderwijzend personeel.

Extra leraren

De minister van OCW stelt voor 2013 incidenteel € 150 miljoen beschikbaar (onder andere afkomstig uit de eindejaarsmarge van de OCW-begroting 2012) om in het primair en voortgezet onderwijs de instellingen in de gelegenheid te stellen jonge leraren in dienst te houden en te nemen. Hiermee wordt beoogd extra werkgelegenheid te creëren voor 3000 jonge leraren. Het gaat om het in dienst houden én het in dienst nemen van jonge leraren.

Uit de begroting, noch uit het NOA is af te leiden hoe de besteding van deze middelen aan dit doel zal worden gevolgd. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoeveel leraren er nu moeten worden behouden (lees: voor wie anders geen werk meer zou zijn) en hoeveel er nieuw geworven moeten worden. Als de middelen aan de lumpsum worden toegevoegd zijn ze niet meer apart te volgen en kunnen ze wellicht ook aan generieke salarisverhogingen of andere personeelskosten worden besteed. Dat is inherent aan de systematiek van lumpsumfinanciering.

Een nulmeting (en een specifieke definitie van jonge leraren) is daarom nodig om als minister en als Tweede Kamer zicht te hebben op de voortgang van deze ambitie.

De 650 miljoen euro extra voor het onderwijs uit het recente begrotingsakkoord wordt voor 2014 in zijn geheel toegevoegd aan de lumpsum. Het volledige bedrag komt in 2013 tot besteding. Er worden daarnaast specifieke bestemmingen voor het extra onderwijsgeld genoemd, zoals

⁴ Het kan hier ook gaan om besparingen, zoals ramingsmeevallers als gevolg van minder leerlingen dan verwacht.

betere leraren en schoolleiders en conciërges en klassenassistenten. Net als bij de extra leraren, is hier de vraag hoe inzichtelijk kan worden gemaakt in welke mate de doelstellingen zullen worden gerealiseerd. Speciale aandacht vragen we voor het in het begrotingsakkoord opgenomen behoud van gratis schoolboeken. De in het regeerakkoord voorgenomen afschaffing van gratis schoolboeken zou 275 miljoen euro per jaar minder uitgaven opleveren. Het terugdraaien is volgens het begrotingsakkoord een intensivering van 247 miljoen euro in 2015 en vanaf 2016 jaarlijks 187 miljoen euro.

Samenvattend

Met het oog op het verbeteren van de mogelijkheden om verantwoording af te leggen over de beleidsvoornemens in de begroting⁵ voor 2014 hebben we samenvattend de volgende aandachtspunten:

- Een eenduidige wijze van het in beeld brengen van de budgettaire consequenties van het NOA en het laatste begrotingsakkoord.
- Een duidelijk onderscheid tussen nominale aanpassingen en beleidsintensiveringen (of -extensiveringen).
- In geval van intensiveringen: inzicht in welke (extra) prestaties worden verlangd en op welke wijze dat wordt gevolgd.

Publicaties

Wij wijzen verder op enkele relevante onderzoeken:

Recent gepubliceerd:

- Kunnen basisscholen passend onderwijs aan? (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 497, nr. 106).
- Kwaliteitsbewaking hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen (Kamerstuk 31 554, nr. 4).
- Administratieve lasten van onderwijstijd in het mbo (Kamerstuk 33 513, nr.2).
- Geldstromen hoger beroepsonderwijs (Kamerstuk 31 288, nr. 302).

Verwacht:

- Kwaliteit onderwijshuisvesting (artikel november 2013, website online medio 2014).
- Kosten en baten van scholieren (onderzoek in het kader van 200 jaar Algemene Rekenkamer, maart 2014).
- Bekostiging voortgezet onderwijs (medio 2014).

Een brief met dezelfde inhoud hebben we ter informatie gestuurd naar de minister van OCW. Wij gaan graag met u in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting 2014.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. Visser,
wnd. president

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

⁵ Indien en voor zover de suppletore begrotingswetten 2013 en 2014 eveneens (verwerking van deze) wijzigingen bevatten is eenzelfde wijze van presentatie wenselijk.