

Vergaderjaar 2012–2013

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

33 400 VIII

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

Nr. 44

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2012

In aanloop naar de begrotingsbehandelingen voor 2013 door de Tweede Kamer brengt de Algemene Rekenkamer met een reeks brieven een aantal punten voor diverse begrotingen onder uw aandacht. Aanleiding voor deze reeks is het gegeven dat voor 2013 voor het eerst alle departementen hun begrotingen hebben opgesteld volgens de uitgangspunten van Verantwoord Begroten. Volgens dit principe komt de nadruk meer te liggen op de specifieke verantwoordelijkheid van de minister voor de resultaten die hij of zij wil bereiken met het geld dat in zijn/haar begroting is opgenomen. Een goede toepassing van Verantwoord Begroten is nodig, wil de Tweede Kamer haar budgetrecht goed kunnen uitoefenen.

In deze brief gaan wij in op de begroting van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Deze begroting omvat € 34 071 miljoen aan uitgaven en € 1 190 miljoen aan ontvangsten. Wij schetsen in deze brief eerst ons algemene beeld bij de begroting 2013 van de minister van OCW. Daarna gaan we in op twee beleidsterreinen: Passend onderwijs en het actieplan Leerkracht. We sluiten af met een vooruitblik naar de verantwoording over deze begroting.

Begroting van de minister van OCW

In de begroting van de minister van OCW voor 2013 is de relatie tussen de streefdoelen in de beleidsagenda en de instrumenten in de begrotingsartikelen niet altijd duidelijk. De momenten waarop de streefdoelen moeten zijn bereikt, liggen voor het grootste deel verder weg dan 2013. Daardoor zijn ze niet direct te relateren aan de begrotingsinspanning voor komend jaar en is het op veel terreinen onduidelijk waarop de minister is aan te spreken.

Een jaarverslag waarin de minister zich verantwoordt over deze begroting zal slechts in beperkte mate informatie bevatten over de maatschappelijke effectiviteit van het beleid. Van de uitgaven op de begroting is bijna 100%

juridisch verplicht. Ongeveer 88% daarvan bestaat uit hoofdbekostiging van de instellingen, zoals scholen en universiteiten maar ook cultuurfondsen. Deze vorm van (lumpsum)financiering geeft de instellingen een hoge mate van bestedingsvrijheid. De juridische verplichting beperkt de budgetflexibiliteit van de minister en de amendeerruimte van de Tweede Kamer.

Passend onderwijs

Wat wil de minister bereiken?

Door passend onderwijs in te voeren kunnen samenwerkingsverbanden van scholen samen bepalen hoe zij de middelen voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte het beste inzetten. De minister geeft in de beleidsagenda aan dat zij de eerder voorgenomen ombuiging van € 300 miljoen op passend onderwijs niet doorzet. Passend onderwijs zou volgens de beleidsagenda meer ruimte voor maatwerk voor de kwetsbaarste leerlingen moeten geven. Dit is in de begroting niet (meetbaar) geoperationaliseerd.

Welke instrumenten wil de minister inzetten?

Volgens de beleidsagenda zal het Ministerie van OCW op «dit moment volop ondersteuning bieden aan scholen om tot een zorgvuldige, goede vormgeving te komen van de samenwerkingsverbanden en de structuren die nodig zijn voor goed passend onderwijs.» Wij verwachten dat er in een begroting concrete informatie staat over de vorm van deze ondersteuning.

Wat wil de minister hiervoor uitgeven?

Dit is nog niet duidelijk in deze begroting. Passend onderwijs treedt pas in werking in 2014. Omdat er echter oorspronkelijk bezuinigd zou worden én hier sprake is van een startsituatie ware het mooi geweest als duidelijk inzicht zou zijn geboden in de huidige middelen voor zorgleerlingen. Voor € 1 300 miljoen¹ geeft de minister aan dat dit in het kader van passend onderwijs overgaat naar de samenwerkingsverbanden. Dit betreft de leerlinggebonden financiering (rugzakken) in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs en het geld dat nu wordt besteed aan leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Voor andere posten die zorgleerlingen betreffen (zoals regionale zorgbudgetten) wordt niet toegelicht of dit al dan niet overgaat naar Passend onderwijs.

Actieplan Leerkracht van Nederland

Wat wil de minister bereiken?

In de beleidsagenda van de begroting 2013 gaat de minister niet inhoudelijk in op actieplan Leerkracht. In het beleidsartikel Personeel en arbeidsmarkt (artikel 9) komen wel de maatregelen aan de orde uit het in 2007 uitgebrachte actieplan Leerkracht van Nederland² en de op basis daarvan met de onderwijssectoren afgesloten convenanten. De doelen van het actieplan en de afzonderlijke onderdelen zelf staan niet in de begroting. Hetzelfde geldt voor de indicatoren om vast te stellen of deze doelen behaald zijn. De doelen en indicatoren zijn wel te vinden in de convenanten en de afzonderlijke verantwoording over het actieplan, zoals de publicatie *Werken in het onderwijs*.

¹ Zie in de OCW-begroting tabel 1.4 van artikel 1 (primair onderwijs).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 923, nr. 45.

Welke instrumenten wil de minister inzetten?

De minister noemt de verschillende onderdelen uit het actieplan als instrument in dit begrotingsartikel met bijbehorende uitgaven; echter wel zeer op hoofdlijnen, omdat de instrumenten voor de vier onderwijssectoren samen gelden. Wij vragen ons af waarom de minister wel voor een aantal instrumenten de kosten uitsplitst, terwijl dat op het niveau van de doelen niet gebeurt. De informatie op de drie w-vragen¹ sluit hierdoor niet op elkaar aan. Op basis van begroting en verantwoording is nu niet vast te stellen of de instrumenten en de daaraan verbonden middelen bijdragen aan het behalen van de doelen.

Wat wil de minister hiervoor uitgeven?

In convenanten en nadere afspraken met het veld is tot 2020 geregeld hoeveel geld het Ministerie van OCW beschikbaar stelt. Voor het totale actieplan Leerkracht van Nederland is in 2008 voor het jaar 2012 € 750 miljoen begroot, oplopend tot ruim € 1 miljard structureel in 2020. In de begroting 2013 verwachten wij bekostigingsinformatie die overeenkomt met de in convenanten voorgenomen inzet van middelen. Uit de begroting blijkt onvoldoende of de afgesproken € 750 miljoen begroot is en hoeveel gaat naar primair, voortgezet of hoger onderwijs, of middelbaar beroepsonderwijs.

Verantwoording over 2013

Op 15 april 2011 schreven wij aan uw Kamer dat op het punt van de informatiewaarde van de nieuwe begrotingspresentatie veel zou afhangen van de verdere uitwerking van Verantwoord Begroten. De uitdaging zagen wij vooral in de concretisering van de beleidsinzet van de ministers in de te leveren prestaties. We wezen erop dat daarbij de vraag wat de minister wil bereiken niet te veel uit het zicht dient te raken.

De minister van OCW heeft de begroting 2013 ingericht volgens de uitgangspunten van Verantwoord Begroten. Door de nieuwe inrichting van de begroting krijgt de Tweede Kamer wel inzicht in de inzet van de minister, maar de beoogde maatschappelijke effecten raken buiten beeld.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher is opgenomen dat scholen publieke verantwoording gaan afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen. Daarnaast is een «stofkamoperatie» aangekondigd, met als doel het aantal administratieve verplichtingen en voorschriften voor verantwoording te verminderen.

Wij zijn een voorstander van een verantwoording waarin de maatschappelijke effecten van beleid centraal staan. Dat uitgangspunt hanteerden we ook in ons onderzoek naar de geldstromen in het hbo² en ons onderzoek naar administratieve lasten in het mbo.³

Wanneer de minister meer verantwoordingsinformatie uit het veld ontvangt over de opbrengsten van het onderwijs, kan zij daarover de Tweede Kamer informeren. Wij zien daarom met belangstelling uit 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 praktijk te brengen.

¹ De drie W-vragen: wat wil de minister bereiken, wat gaat de minister daarvoor doen, wat gaat de minister hiervoor uitgeven?

² *Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs in 2010*, Algemene Rekenkamer, (2012, Tweede Kamer 31 288, nr. 302).

³ Publicatie hiervan is voorzien medio december 2012.

Wij gaan graag met u en de minister van OCW het gesprek aan over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting 2013.

Algemene Rekenkamer

Gerrit de Jong,
wnd. president

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