P. Duisenberg

Binnenhof 1a  
2513 AA Den Haag

T 06 53763466

E p.duisenberg@tweedekamer.nl

Memo voorstel invulling begrotingsonderzoek OCW

aan leden en plv. leden van de vaste commissie OCW

van P. Duisenberg

datum 28 november 2012

Voorzitter,

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 zijn aangepast conform 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 OCW heeft besloten tot dit begrotingsonderzoek en daarbij mevrouw Schut-Welkzijn in eerste instantie 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 u 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. Uw ambtsvoorganger 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: direct of indirect, eerder of later.

Bij de leden van de vaste commissie 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 uw 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 onze controlerende taak als Kamer is het daarnaast van belang 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.

Vandaar ook dat dit begrotingsonderzoek de specifieke invulling heeft gekregen om de rijksbijdragen aan zbo’s, rwt’s en externe inhuur in kaart te brengen en onder de loep te nemen. Hoe scherper het beeld, hoe beter de Kamer haar taak kan uitvoeren. Verantwoord begroten is mooi, maar er zijn geen rozen zonder doorn; ik wil onze bevindingen dan ook graag aan u voorleggen.

Ter voorbereiding hebben wij u als commissie een aantal vragen voorgelegd die wij in onze analyse hebben meegenomen.

**Doel en scope**

**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 (zie bijvoorbeeld de organisaties in tabel 95.4 op pagina 95 in de begroting) en derden. Met derden doel ik op instellingen die niet geen rwt/zbo zijn, maar wel financiële middelen van het ministerie ontvangen, zoals instanties die subsidies ontvangen of opdrachten uitvoeren voor het ministerie. Uitgesloten van onze analyse zijn de individuele onderwijsinstellingen, academische ziekenhuizen en musea (dit zijn clusters van rwt’s), omdat daarvan alleen geclusterde informatie in de begroting staat. In totaal gaat daar circa € 26 miljard naartoe (circa driekwart van de hele begroting OCW). We praten dus met name over € 8 miljard. (N.B. zie bijlage voor overzichten).

In de bijlage wordt een cijfermatig overzicht gepresenteerd.

Deze zal worden uitgedeeld aan de leden en de minister bij het overleg.

**Onderzoeksresultaten en 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 opstelling van cijferinformatie in de begroting niet transparant en consistent is. 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.

**Conclusies inzicht financieringsstromen en controle en beheersing** (Onderzoeksvragen 1 en 2 (eerste deel))

De wettelijke taak van zbo’s/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. De financiering aan overige organisaties (derden) is lastig uit de begroting te achterhalen. De subsidiebijlage raamt een bedrag van € 722 miljoen voor subsidies aan derden.

Mijn hoofdconclusie hier 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 die het Ministerie aan derden verstrekt. Dezelfde type bedragen krijgen namelijk een verschillende begrotingsrubricering mee in de tabellen budgettaire gevolgen van beleid bij de begrotingsartikelen. Een voorbeeld: de financiering aan scholen in het primair onderwijs (rwt’s) wordt bij de beleidsartikelen onder het instrument bekostiging vermeld (p.22), de financiering aan de NVAO (eveneens een rwt) wordt echter als Bijdrage rwt vermeld (p. 45).

De tabellen over de rijksbijdragen aan rwt’s/zbo’s en de subsidiebijlagen sluiten niet aan bij de bedragen in de begrotingsartikelen. Ander voorbeeld: UWV en SLOA worden genoemd onder ‘Bijdrage aan rwt’s’ in de begrotingsartikelen (p. 22 en p. 36), maar deze komen niet voor in het totaaloverzicht van begrotingsgefinancierde rwt’s/zbo’s.

(p. 105).

Daarnaast lijkt er geen consistent beeld te zijn van de beheersingsmethodiek van uitgaven. Sommige zbo’s vallen onder de Kaderwet zbo’s, andere niet (voorbeeld: kenniscentra voor beroepsonderwijs bedrijfsleven). De vraag is of dit terecht is. In deze 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 (bijvoorbeeld regels voor het accountantsverslag over het onderdeel doelmatigheid, betreft dit alleen financieel beheer of ook prestaties?).

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

**Conclusies inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid subsidies** (Onderzoeksvraag 2 (tweede deel) Wat betreft de subsidies is de belangrijkste conclusie dat de doeltreffendheid en doelmatigheid in de gepresenteerde informatie niet is vast te stellen. Het betreft totale subsidie bijlagen van € 722 miljoen. Ondanks een specifieke toezegging aan de Kamer voor de begroting 2013 ( tijdens het debat over het Rekenkamerrapport ‘Leren van subsidie-evaluaties in dec 2011) is er geen hyperlink naar de laatste subsidie-evaluatie opgenomen. In veel gevallen is in bijlage 4 in de begroting, de kolom ‘’laatste evaluatie’’ ingevuld met ‘’nb’’, ‘’nvt’’ of ‘’divers’’.

Hierdoor is het voor wat betreft de verstrekte en nog te verstrekken subsidies voor de Kamer moeilijk 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 31865, nr. 44) met betrekking tot de financiering van scholen, universiteiten en cultuurfondsen (eigenlijk alle rwt’s/zbo’s qua scope). Lumpsum-financiering geeft de instellingen een hoge mate van bestedingsvrijheid. Gevolg daarvan is dat de Kamer nauwelijks informatie ontvangt over de publieke verantwoording over resultaten van scholen.

Ik vraag de Minister of zij deze witte vlekken/lacunes in de begroting herkend en of zij bereid is 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/zbo’s in de volgende begroting en daarmee samenhangend- de toekomstige jaarverslagen- te verbeteren.

Wat betreft transparantie in subsidiestromen zijn er mooie voorbeelden van publieke toegankelijke websites, zoals de Amerikaanse website

[*Recovery.org*](http://www.recovery.gov/Pages/default.aspx)of de Europese website [*europa om de hoek*](file:///C:\Users\MIDK0905\AppData\Local\Temp\:%20http:\www.europaomdehoek.nl\)*,* waarin inzicht wordt geboden in organisaties die subsidies ontvangen en de verantwoording daarover. De Amerikaanse site maakt het daarbij voor het bredere publiek ook mogelijk om vermoedelijk misbruik of mismanagement van subsidies te rapporteren.

**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 1 opslag duidelijk zou moeten zijn wat de kosten zijn van het apparaat. Echter, de daar gepresenteerde totalen in de tabellen 95.2 en 95.3 lijken niet op elkaar aan te sluiten. Uit een nadere analyse blijkt het verschil van € 100 miljoen te worden verklaard doordat in tabel 95.3 de uitgaven aan niet-beleidsdirecties (bijv. FEZ) en andere centrale uitgaven aan huisvesting, automatisering en voorlichting niet zijn opgenomen.

Kan de minister ervoor zorgen dat tabellen over de apparaatskosten in de volgende begroting beter op elkaar aansluiten en daar waar dat niet mogelijk is, er een duidelijke toelichting bij geven?

Om de bedrijfsvoering te beheersen kunnen maatstaven gehanteerd worden, zoals normen voor de verhouding tussen apparaatskosten en Rijksbijdragen. Uit de beantwoording van de minister op onze vragen blijkt dat er alleen voor de Cultuurfondsen normen worden gehanteerd, namelijk 10%. Deze norm wordt door 1 van de 6 Cultuurfondsen overschreden: voor de Stichting fonds voor de cultuurparticipatie maken de apparaatskosten 15% uit van de totale rijksbijdrage.

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 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 het programmageld als maatstaaf om te sturen op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Hoe kan de Kamer controleren of zbo’s/rwt’s doelmatig werken? Welke maatstaven en methodieken gebruikt de minister daarvoor?

Ik vraag de minister om een reactie. Kan de minister in de volgende begroting en daarmee samenhangend- de toekomstige jaarverslagen- meer inzicht geven in de wijze van sturing op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van het apparaat, de rwt’s en zbo’s en overige organisaties die overheidsgeld van OCW ontvangen?

**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. Voor het departement betreft het € 6 miljoen, waarvan het merendeel de inspecties betreft. Uit de begroting is op te maken dat de daling gerelateerd is aan de opgelegde taakstellingen.

Kan de minister toelichten waarom de externe inhuur bij DUO en de inspecties zo hoog is? En kan de Minister uitleggen hoe de opgelegde taakstellingen worden ingevuld voor wat betreft de externe inhuur? Worden er nu taken door vast personeel overgenomen die voorheen werden uitgevoerd door externen, of worden er taken afgestoten?

**Conclusies beheersing financiële risico’s/inzicht in financiële risico’s**

**Tot slot** rest mij nog enkele woorden aan **financiële risico’s**. Deze staan niet in de begroting opgenomen, maar bekend is dat op dit moment in de governance structuren van zbo’s/rwt’s het ministerie van OCW niet garant staat voor instellingen die in financieel noodweer verkeren. Toch springt OCW nu in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld Amarantis) financieel bij. Daarvoor is een incidentele dekking gevonden op de begroting.

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 leningen ook via de financiële markten verkrijgen).

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 uitgaven, doelmatigheid en doeltreffendheid inzicht te willen hebben in de mogelijke aanwezige financiële (latente) risico’s en de beheersing hiervan door de overheid. Dit zou in de begroting en het jaarverslag terug kunnen komen. Ik ben benieuwd naar de gedachten van de minister hierover.

(N.B. onderwijsinstellingen kunnen zichzelf aansluiten bij een Waarborgfonds, zoals waarborgfonds BVE die het doel heeft zich borg te stellen ten gunste van geldgevers voor geldleningen die worden verkregen door de instellingen in de Bve-sector (MBO-onderwijs), teneinde daaruit voortvloeiende rente- en aflossingsverplichtingen te kunnen nakomen. Deze waarborgfondsen worden niet door het rijk bekostigd. Het Waarborgfonds HBO wordt overigens opgeheven per 1 januari 2013)