

Vergaderjaar 2005–2006

30 550 VIII

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2005

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 2 juni 2006

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de volgende vragen ter beantwoording voorgelegd over het rapport van de Algemene Rekenkamer d.d. 8 mei jl. bij het Jaarverslag 2005 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Kamerstuk 30 550 VIII, nr. 2).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 2 juni 2006. De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Aptroot

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Smeets (PvdA), ondervoorzitter, Eijsink (PvdA), Leerdam (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD), Azough (GL), Roefs (PvdA) en Jungbluth (GL).

Plv. leden: Ferrier (CDA), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Vacature (SP), Brinkel (CDA), Vacature (algemeen), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijksma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Van Aartsen (VVD), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Herben (LPF), Meijer (PvdA), Nijs (VVD), Halsema (GL), Kalsbeek (PvdA) en Vendrik (GL).

1

Is een inkomenscontrole voor studenten die slechts een deel van het jaar studiefinanciering hebben ontvangen geen standaardprocedure?

De inkomens van alle studenten worden getoetst aan de zogenaamde bijverdiengrens. Indien het inkomen de bijverdiengrens overschrijdt, bestaat er immers geen recht op studiefinanciering. De controle op de inkomens van studenten door de IB-groep is een standaardprocedure. Deze controle wordt ook uitgevoerd voor studenten die slechts een deel van het jaar studiefinanciering genieten.

Voor deze studenten geldt echter dat voor de bijverdiengrens slechts het inkomen van belang is dat zij verdienen in de periode dat zij ook studiefinanciering genoten. De IB-groep ontvangt van de belastingdienst gegevens over het jaarinkomen, en moet voor nadere controle vervolgens zelf een inschatting maken welk deel van het jaarinkomen valt toe te delen aan de periode dat de student studiefinanciering ontving. De Rekenkamer constateert dat de IB-groep onvoldoende is nagegaan of deze toedeling correct is, waardoor het risico bestaat dat aan deze studenten onterecht studiefinanciering is toegekend.

De IB-groep zal in 2006 deze onvolkomenheid verder onderzoeken, en waar mogelijk de controlesystematiek aanpassen.

2

Waarom zegt de Algemene Rekenkamer expliciet dat men mogelijk het positieve oordeel over de financiële informatie moet herzien als de Kamer de slotwetmutaties niet goedkeurt? Doelt de Rekenkamer op specifieke mutaties? Zo ja, welke?

De opmerking van de Algemene Rekenkamer volgt uit de Comptabiliteitswet en is standaard opgenomen in alle RJV's. De opmerking is bedoeld als een voorbehoud op het positieve oordeel over de financiële informatie, want als de Kamer de slotwetmutaties onverhoopt niet goed zou keuren heeft dit gevolgen voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wanneer de Algemene Rekenkamer specifieke mutaties onder de aandacht had willen brengen, dan had zij deze waarschijnlijk wel genoemd.

3

Kan een verklaring worden gegeven over het beheer van de voorschotten?

De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor het beheer van de voorschotten. Het gaat zowel om voorschotten die wel afgerekend waren, maar onterecht niet waren afgeboekt als om betalingen die ten onrechte niet als voorschot waren opgenomen. Vanaf november 2005 is binnen OCW een nieuwe richtlijn «verplichten en betalen» van toepassing, waarin onder andere het begrip voorschotten en de toepassing daarvan meer eenduidig wordt gedefinieerd. Deze richtlijn is afgestemd met het ministerie van Financiën en met de Algemene Rekenkamer. Naar verwachting leidt de richtlijn tot minder fouten in de administratie van de voorschotten.

Wat betreft het niet tijdig afrekenen van de voorschotten, noemt de Algemene Rekenkamer specifiek de subsidievoorschotten van de Cultuurnota 2001–2004. Terwijl de Rekenkamer enerzijds onderkent dat die afrekening aanzienlijk sneller en grondiger heeft plaatsgevonden dan voorheen, heeft het proces anderzijds nog steeds te veel doorlooptijd genomen; en zou vooral de *planning* meer en tijdiger aandacht en prioriteit verdienen. Bij de wijzigingen van de cultuurnotasystematiek (Verschil maken) zal dit één van de aandachtspunten in de uitwerking zijn.

4

Kunnen de prestaties worden gespecificeerd waarvan niet kan worden nagegaan in welke mate u die heeft uitgevoerd?

De Algemene Rekenkamer stelt dat het Jaarverslag 2005 over tweederde van de beschreven prestaties, die in de begroting 2005 zijn opgenomen, rapporteert.

Het is niet zonder meer mogelijk om voor de prestaties waarover in het jaarverslag 2005 niet wordt gerapporteerd gegevens op te leveren. Meestal zijn deze gegevens nog niet beschikbaar of niet meer beschikbaar door discontinuïteiten in de informatievoorziening. Dit laatste is met name het geval bij artikel 14, waar jaarrekeningen niet tijdig beschikbaar waren en monitors nog niet gestart of niet gebruikt zijn.

5

Worden in het vervolg, naast effectindicatoren bij de begroting, ook streefwaarden (kwalitatief of kwantitatief) opgenomen, zodat concreter wordt beschreven welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd?

Ik streef ernaar de resultaten van mijn beleid zo goed mogelijk in beeld te brengen. Om deze reden heb ik met de brief van 24 november 2005 (Kamerstuk 2005–2006, 30 300 VIII, nr. 88, Tweede Kamer) nog een aantal indicatoren toegevoegd aan de begroting 2006. Ook in de begroting 2007 wordt naar een verdere verbetering gestreefd.

De operationele doelstellingen zullen worden voorzien van indicatoren, maar niet bij alle indicatoren zullen streefwaarden worden opgenomen. Dat gebeurt alleen als die zinvol en relevant zijn. Beoogde maatschappelijke effecten zijn vaak niet direct en uitsluitend af te leiden van OCW-beleid.

6

Blijft u bij uw reactie op schriftelijke vragen van de leden Hamer, Tichelaar, Roefs (allen PvdA) en Kraneveldt (LPF) waarin al eerder het verschil in cijfers over voortijdig schoolverlaters aan de orde werd gesteld? (Tweede Kamer, 2005–2006, Aangangsel nr. 410)

Ja. De meest recente cijfers over voortijdig schoolverlaten op basis van de nationale doelstelling en de EU-doelstelling heeft de Tweede Kamer inmiddels ontvangen via de perspectievennota «Aanval op de uitval» (Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695, nr. 32).

7

Kan een vergelijking worden gemaakt met de kosten voor de samenleving als geheel en de effectiviteit van plannen over het voortijdig schoolverlaten?

Het is complex, maar het is wel mogelijk de kosten en baten voor de samenleving van plannen op het gebied van voortijdig schoolverlaten tot op zekere hoogte te kwantificeren. Uitval van leerlingen is schadelijk voor concurrentiekracht, potentiële groei en arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland. Een goed geschoolde bevolking kan kennisintensief werk doen waarin een hoge toegevoegde waarde voor de economie kan worden gecreëerd. Schooluitvallers hebben een relatief zwakke positie op de arbeidsmarkt. Door de mogelijkheden die het onderwijs biedt niet voldoende te benutten, wordt het potentieel van deze groep niet benut. Het CPB identificeert een aantal mogelijke maatschappelijke kosten van schooluitval: lagere belastingopbrengsten, een groter beroep op sociale voorzieningen (werkloosheidsuitkeringen, medische voorzieningen), kosten van slachtoffers criminaliteit, kosten van het gerechtelijke systeem,

lagere sociale cohesie en lagere participatie in het electorale en politieke proces. Een verhoging van het opleidingsniveau van voortijdig schoolverlaters kan betere arbeidsmarktperspectieven voor de voortijdig schoolverlater zelf opleveren. Voor zover een verhoging van het onderwijsniveau leidt tot hogere inkomsten voor het individu zal dit tevens leiden tot hogere belastinginkomsten voor de staat. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat voortijdig schoolverlaters vaker een beroep doen op sociale voorzieningen en de kans op deelname aan illegale activiteiten afneemt naarmate men meer onderwijs heeft gevolgd. Het CPB stelt ook, dat voortijdig schoolverlaters een heterogene groep zijn, wat betekent, dat niet alle kosten zich per definitie en ook niet in dezelfde mate zullen voordoen. Ook is niet zeker of alle genoemde kosten een directe causale relatie vertonen met voortijdig schoolverlaten, of dat er mogelijke andere oorzaken aan ten grondslag liggen.

Inmiddels is onderzoek verricht naar het kwantificeren van kosten en baten van beleid gericht op het reduceren van voortijdig schoolverlaten. De kosten en baten van interventies kunnen worden doorgerekend, die één of meerdere oorzaken van schooluitval wegnemen of reduceren. De afgelopen maanden is door Prof. dr. in 't Veld en de Rebelgroep nadere analyse gedaan op basis van het door hen eerder uitgebrachte rapport «kosten en baten van voortijdig schoolverlaten». Het CPB zal met een reactie op deze nadere analyse komen. Ik verwacht u binnen enkele weken te kunnen informeren over de uitkomsten van deze analyse.

8

Kunnen meer cijfers en een onderbouwing worden geleverd over de afloop van voortijdig schoolverlaters?

Sinds 2002 is het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters (12 tot 23 jaar) in Nederland met circa 20% afgenomen van 71 000 in 2002 tot 57 000 in 2005 (de nationale doelstelling). De doelstelling die de EU-lidstaten hebben gekozen richt zich op 18 tot 25 jarige voortijdig schoolverlaters en wordt gemeten aan de hand van de EBB (enquête beroepsbevolking). In 2000 bedroeg het aandeel voortijdig schoolverlaters nog 15,5%. In 2005 is dit aandeel gedaald naar 13,6% (circa 12% reductie). Deze cijfers zijn ook te vinden in de nota «Aanval op de uitval» (bijlage Factsheets, Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695, nr. 32).

9

In hoeverre zijn er problemen tussen de Nederlandse en Europese doelstelling en de vertaalslag van definities van voortijdig schoolverlaten in internationaal verband?

Hier zijn geen problemen tussen. Volgens de Nederlandse definitie is een voortijdig schoolverlater een jongere tussen 12 en 23 jaar, zonder startkwalificatie die langer dan 4 weken geen onderwijs meer volgt (bron: RMC-effectrapportages). Volgens de EU-definitie is een voortijdig schoolverlater een jongere tussen 18 en 25 jaar zonder startkwalificatie (bron: Enquête beroepsbevolking, CBS). Het begrip «startkwalificatie» is in beide definities gelijk, namelijk minimaal een havo-diploma of een mbo-diploma op niveau 2.

De Nederlandse beleidsdoelstelling is met name gericht op het verminderen van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters. Als dit aantal daalt, zal zich dit ook vertalen in een dalend aantal voortijdig schoolverlaters op basis van de EU-definitie. De in Nederland gehanteerde EU-definitie sluit aan bij de monitor over voortijdig schoolverlaten zoals die door de EU is opgesteld.

Het terug leiden van (oude) voortijdig schoolverlaters naar school en/of werk is reeds een taak van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-regio's). Vanaf 2006 heeft OCW het RMC-budget voor uitbreiding van deze trajectbegeleiding verhoogd met structureel € 5 miljoen.

Ook worden meer middelen in het mbo geïnvesteerd voor maatwerktrajecten om onder andere voortijdig schoolverlaters weer een beroepsopleiding te laten volgen. Daarnaast gaat OCW aan de slag met de aanbeveling uit het IBO-BVE-rapport om naast de BOL en de BBL, een derde leerweg in te richten, het zogenaamde *werktraject*. Daarmee kunnen opstappers kiezen voor werk zonder dat de band met school daarmee wordt doorgesneden. Zo kan een leertraject dat opstappers op de arbeidsmarkt doormaken een plaats krijgen in het systeem van beroepsopleiding.

Voor een volledig, samenhangend overzicht van maatregelen wordt verwezen naar de nota «Aanval op de uitval» (Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695, nr. 32).

11

Waarom is er nooit een nulmeting gedaan onder voortijdig schoolverlaters?

Er worden door de gemeentelijk Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-functie) metingen onder voortijdig schoolverlaters uitgevoerd. De registratie van voortijdig schoolverlaters en het terug geleiden van hen naar school en/of werk is de taak van de RMC-functie. Hiervoor ontvangen de RMC's gegevens van scholen over jongeren zonder startkwalificatie die langer dan een maand geen onderwijs volgen. Daarnaast voeren de RMC's periodiek onderzoek (metingen) uit onder de geregistreerde voortijdig schoolverlaters. Deze informatie gebruiken de RMC's voor individuele trajectbegeleiding en opschoning van de registratie.

Jaarlijks rapporteren de RMC's aan het ministerie van OCW op basis van een voorgeschreven format. De gegevens uit deze effectrapportages worden samengevoegd tot een landelijke rapportage die jaarlijks aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Op basis hiervan is de landelijke nulmeting over voortijdig schoolverlaten het jaar 2002 (71 500 VSV'ers).

12

Kunt u een reactie geven op de geschetste beperkingen van het onderwijsnummer? Is het onderwijsnummer inmiddels wel het middel voor een sluitende melding en registratie van voortijdig schoolverlaters?

Sinds februari 2006 loopt de pilot Informatie Beheer Groep (IBG)-route voor een effectieve informatie-uitwisseling tussen scholen, IBG en RMC met behulp van het onderwijsnummer. Deze belangrijke stap vooruit in de registratie van schooluitval zal – bij bewezen succes – in het studiejaar 2006–2007 landelijk ingevoerd worden.

In het verlengde van deze IBG-pilot wordt hard gewerkt aan een verdergaande verbetering van de registratie met behulp van het onderwijsnummer. Momenteel wordt de haalbaarheid onderzocht van één registratie-loket vsv en leerplicht. Deze mogelijke oplossing, die ook door de Algemene Rekenkamer als aanbeveling geschetst wordt, houdt in dat scholen hun melding van relatief en absoluut verzuim aan één loket (bijv. de IB-groep) doen. De leerplicht ambtenaar, RMC of jeugdketenpartner ontvangt informatie over relatief of absoluut verzuim dan ook van één loket.

13

Kunt u in termen van streefwaarden weergeven in hoeverre «Aanval op de uitval» de geconstateerde problemen zal oplossen en in hoeverre deze blijven bestaan?

In Nederland is de doelstelling het aantal nieuwe vsv-ers (12 tot 23 jaar) in 2010 te halveren ten opzichte van 2002. Dit betekent dat het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2010 gedaald moet zijn tot 35 000. In het schooljaar 2004/2005 is dit aantal nog 57 000. De verwachting is dat de combinatie van maatregelen zoals gepresenteerd in «Aanval op de uitval» (onder andere zorgadviesteams, extra stageplaatsen, meer begeleiding van zorgleerlingen in het mbo, convenanten met 12 RMC regio's en verlenging leerplicht tot 18e jaar) leidt tot een vermindering van zo'n 13 000 tot 22 000 nieuwe voortijdig schoolverlaters. Daarmee verwacht ik de in 2010 beoogde doelstelling te halen.

14

In hoeverre zullen de onvolkomenheden van 2005, de interne controle bij Centrale Financiën Instellingen op de bekostigingsprocessen en het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk, in 2006 zijn opgelost? Op welke manier gaat u dit aanpakken?

De onvolkomenheid bij CFI betreft de interne controle op de bekostigingsprocessen. Een reeks van maatregelen is er op gericht het aantal fouten in 2006 tot het laagst mogelijke niveau te beperken.

Deze reeks is beschreven in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. Het betreft: een verdieping van de risicoanalyse op de bekostigingsprocessen, een intern controleteam dat onder meer wordt ingezet op de controle van de risicovolle aspecten uit de risicoanalyse, een reductie van de onderkende risico's en een interne richtlijn om de productiedossiers van de bekostigingsprocessen te verbeteren. In opzet is de beheersing van de going concern bekostigingsprocessen op orde gebracht. CFI zal blijvend aandacht schenken aan de verdere ontwikkeling van risicomangement, onder meer door het voldoende bezetten van de kritische functies en het beheersen van de ketenrisico's met betrekking tot het onderwijsnummer.

De onvolkomenheid in het beheer van kunstvoorwerpen van het Rijk (kunstcollecties en de bruikleenprocedure bij het ICN) is door OCW aangepakt door een aantal maatregelen. Met deze maatregelen worden de kritiepunten in 2006 weggewerkt. In de bedrijfsvoeringsparagraaf bij het jaarverslag zijn de maatregelen beschreven. Het betreft: de uitvoering van het vastgestelde beheerplan, het inlopen van de administratieve achterstand in het beheer van vermiste voorwerpen, een verbetering van het beheer en het toezicht op kunstvoorwerpen door een verscherpt selectiebeleid bij het kiezen van bruikleennemers, door het verminderen van de omvang van de collectie en door het overdragen van kunstvoorwerpen aan verzelfstandigde rijksmusea. Verder is in 2005 gewerkt aan een nieuw beheersysteem en is in overleg met Financiën een conceptregeling «materieelbeheer museale voorwerpen» opgesteld die medio 2006 van kracht zal worden.

15

Is het naar het oordeel van de Rekenkamer afdoende als u bij de veranderingen in de organisatiestructuur kiest voor proceseigenaren en een departementale risicoanalyse?

Deze vraag is ter beantwoording aan de Algemene Rekenkamer. In het rapport van de Algemene Rekenkamer geeft zij aan dat het ministerie de beheersing van risico's heeft versterkt. Als voorbeelden worden het

aanstellen van proceseigenaren en het opstellen van een departementsbrede risicoanalyse genoemd.

16

Gaat u het advies van de Algemene Rekenkamer dat in een vroegtijdig stadium de schaars aanwezige deskundigheid op het terrein van handhaving en bestrijding van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik worden betrokken bij het wetgevingsproces, in acht nemen?

Het is al lange tijd de gebruikelijke procedure dat uitvoeringsorganisaties zoals Cfi en toezichthouders zoals de onderwijsinspectie en de departementale auditdienst worden betrokken bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving. Deze organisatie-onderdelen toetsen in de ontwikkelingsfase of regelgeving uitvoerbaar en handhaafbaar is. Bij de uitwerking van regelgeving wordt met hun opvattingen rekening gehouden.

Momenteel wordt er binnen OCW gewerkt aan een vernieuwing van de procedure. Beoogd wordt o.a. om toezichthouders en uitvoerders van meet af aan in de ontwikkeling van een beleidstraject hun uitvoerings- en toezichtexpertise te laten inbrengen. De nieuwe procedure zal medio 2006 worden vastgesteld. Daarmee wordt al uitvoering gegeven aan het advies van de Algemene Rekenkamer.

17

Kunt u een verklaring geven voor het verschil in de tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer en de tolerantiegrens van de auditdienst van OCW, aangezien voor het derde achtereenvolgende jaar de fouten en onzekerheden van artikel 11 (studiefinanciering) de tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer overschrijdt en de tolerantiegrens van de auditdienst van OCW niet? Waar wijkt de tolerantiegrens af?

De Auditdienst hanteert de toleranties zoals deze zijn vastgelegd in het Handboek Auditing Rijksoverheid. Dit handboek is van toepassing op alle departementen. De auditdiensten tellen – in tegenstelling tot de Algemene Rekenkamer – op artikelniveau fouten en onzekerheden niet bij elkaar op. Dit omdat het volgens de auditdiensten twee verschillende grootheden betreft en aan hun optelsom geen zinvolle betekenis kan worden toegekend.

18

Wat is het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het feit dat de auditdienst een andere tolerantiegrens hanteert dan de Rekenkamer?

Deze vraag is ter beantwoording aan de Algemene Rekenkamer. Voor mijn opvatting hierover verwijs ik naar het antwoord op vraag 17.

19

Wat gaat u doen aan de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de controle op de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bijdrage in de kosten voor zij-instromers niet goed geregeld is?

In de Audit-Actielijst 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 VIII, nr. 2, pagina 9) is hieraan aandacht besteed. De constatering betreft alleen het voortgezet onderwijs. De controle op de voorwaarden voor het primair onderwijs was wel goed geregeld. Omdat de betreffende regeling eind van het schooljaar 2005–2006 afloopt en niet wordt verlengd en het financieel belang van de regeling ondergeschikt is, terwijl er ook geen aanwijzingen zijn voor onrechtmatig of oneigenlijk gebruik, wordt afgezien van maatregelen voor het voortgezet onderwijs.

Deelt u het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat ook kwalitatieve streefwaarden noodzakelijk zijn die inzicht verschaffen in de maatschappelijke effecten die u nastreeft?

Om inzicht te verschaffen in de maatschappelijke effecten worden waar mogelijk kwantitatieve streefwaarden opgenomen. Wanneer bij doelen geen kwantitatieve streefwaarden mogelijk zijn zal ik, waar zinvol en relevant, de beoogde richting van het beleid kwalitatief aangeven.