

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2018

Nr. 9

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2017

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2018 (hoofdstuk VIII) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)(Kamerstuk 34 775 VIII). De begroting omvat € 38,87 miljard aan uitgaven, € 38,30 miljard aan verplichtingen en € 1,38 miljard aan ontvangsten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten, deels voortkomend uit ons onderzoek, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- taakstellingen op de OCW-begroting;
- raming van niet-belastingontvangsten;
- zicht op belastingverlichtende regelingen van OCW;
- navolgbaarheid financiële meerjarencijfers bij kabinetswisseling.

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek(en) van de Algemene Rekenkamer en een verwijzing naar de Opvolgmonitor op het terrein van het Ministerie van OCW.

1. Taakstellingen op de OCW-begroting

Op artikel 91 van de ontwerpbegroting 2018 staat een niet-ingevulde taakstelling ter hoogte van € 244,3 miljoen. Ook voor de jaren erna staat op dit artikel een taakstelling. In de toelichting staat: «Deze taakstelling is het gevolg van diverse problematiek op de OCW-begroting, waaronder twee oude taakstellingen en een autonome tegenvaller op de referentieraming vanaf 2019. De beslissing over invulling hiervan wordt overgelaten aan het volgende kabinet. Hiertoe is besloten na overleg met de formerende partijen.»

In de Voorjaarsnota 2017 (Kamerstuk 34 730 VIII) stond voor 2018 nog een taakstelling open van € 467 miljoen. Voor € 244 miljoen had die betrekking op een bestaande taakstelling (noodzakelijk om de begroting voor 2017 sluitend te krijgen, vanwege de rijksbrede ruilvoetproblematiek) en voor € 223 miljoen op een financiële tegenvaller, vooral vanwege hogere leerlingen- en studentenramingen dan de referentieraming waarop de begroting 2017 gebaseerd was geweest. In de ontwerp-begroting is dat laatste bedrag voor het jaar 2018 gecompenseerd. Voor de jaren erna niet; ook daarover beslist het volgende kabinet.

In de Algemene Politieke Beschouwingen is op 22 september 2016 (Handelingen II 2016/17, nr. 3, items 3 en 7) een motie¹ ingediend waarin de regering werd verzocht de bijstellingen – om de OCW-taakstellingen in de begroting 2017 te compenseren – niet ten koste te laten gaan van de bekostiging van scholen. Deze motie is aangenomen. Uit de Voorjaarsnota 2017 en de ontwerp-begroting 2018 is naar ons oordeel niet duidelijk op te maken hoe de compensatie precies is gefinancierd, en daarmee of deze toch niet ten koste is gegaan van bijvoorbeeld het macrobudget voor de bekostiging van scholen.

2. Raming van niet-belastingontvangsten

De begroting van het ministerie bevat in totaal € 1.381 miljoen aan niet-belastingontvangsten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de reclameopbrengsten van de STER die het ministerie ontvangt. Daarvoor is op beleidsartikel 15 van de ontwerp-begroting 2018 een ontvangst van € 206,5 miljoen begroot.

In ons rapport «Niet-belastingontvangsten» van 14 september 2017 hebben we ramingen en realisaties voor alle niet-belastingontvangsten tijdens de regeerperiode van het kabinet Rutte/Asscher in de jaren 2013 tot en met 2016 onderzocht. Op basis van de begrotingsregels hebben wij deze ingedeeld in twee categorieën: een categorie waarbij de vakminister beperkt budgettair verantwoordelijk² is en een categorie waarbij de Minister volledig budgettair verantwoordelijk³ is. In het onderzoek concluderen we dat veel ministers de inkomsten waarvoor zij budgettair verantwoordelijk zijn, jaar op jaar, lager ramen dan de werkelijke opbrengst.⁴ We constateren ook dat deze inkomsten pas laat in het jaar zichtbaar worden voor het parlement. Hierdoor kan de Tweede Kamer een deel van de reëel te verwachten ontvangsten niet betrekken bij de belangrijkste besluitvormingsmomenten.

In ons onderzoek blijkt dat ook de niet-belastingontvangsten waarvoor de Minister van OCW budgettair verantwoordelijk is lager worden geraamd dan de werkelijke opbrengst. Onderstaande figuur laat zien dat er per saldo, jaar in jaar uit, bij het jaarverslag meer ontvangen blijkt te zijn dan vermeld bij de Voorjaarsnota.

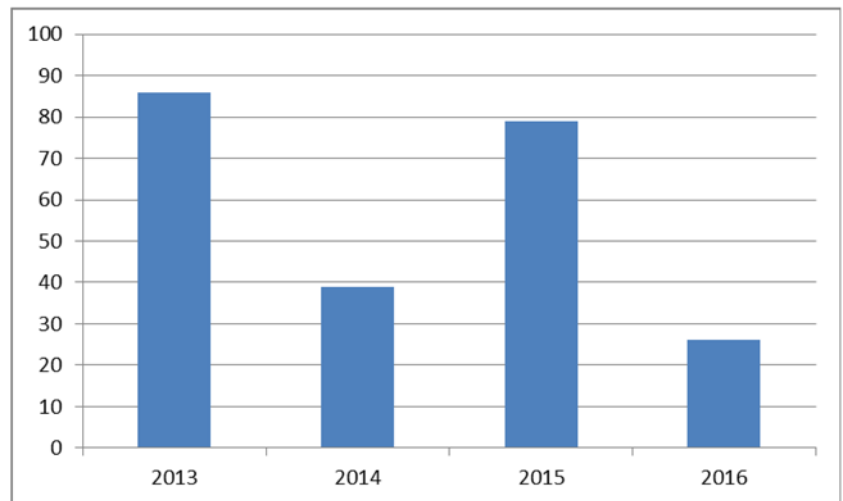
¹ Motie van het lid Pechtold c.s., Kamerstuk 34 550, nr. 11.

² In de begrotingsregels wordt in dit verband gesproken van niet-kaderrelevante ontvangsten (die in de staatsschuld landen) en kaderrelevante ontvangsten die tegelijkertijd generale dossiers zijn (mee- en tegenvallers zijn voor risico en rekening van het kabinet).

³ In de begrotingsregels wordt in dit verband gesproken over kaderrelevante ontvangsten waarvoor specifieke compensatie geldt.

⁴ Algemene Rekenkamer, Niet-belastingontvangsten, 14 september 2017, Kamerstuk 34 550 nr. 45.

Ieder jaar komen meer ontvangsten binnen waarvoor de Minister budgettair verantwoordelijk is dan gemeld bij de Voorjaarsnota



Figuur: Meeropbrengsten in jaarverslag ten opzichte van Voorjaarsnota (2013–2016, € miljoen)

Uit ons onderzoek blijkt verder dat er geen voorschriften bestaan, in bijvoorbeeld begrotingsregels of Rijksbegrotingsvoorschriften, die beschrijven of er behoedzaam of realistisch moet worden geraamd. Dit betekent dan ook dat vakministers hier vrij in zijn. Daarom hebben wij de Tweede Kamer aanbevolen om:

- uit te spreken, of en in welke mate een raming behoedzaam moet of mag zijn en wat daarvan zichtbaar moet zijn in de begrotingen;
- vooral bij de behandeling van de begroting en de Voorjaarsnota, alert te zijn op de ramingen van niet-belastingontvangsten en de onderbouwing daarvan aangezien de mogelijkheden om de begroting te amenderen op die momenten het grootst zijn.

3. Zicht op belastingverlichtende regelingen van OCW

De Minister van OCW is beleidsmatig verantwoordelijk voor een aantal fiscale faciliteiten zoals in de omzetbelasting het laag tarief voor culturele goederen en diensten met een budgettair effect van € 1.647 miljoen en in de inkomstenbelasting de aftrek van scholingsuitgaven met een budgettair effect van € 218 miljoen.

Uit ons op 1 februari jl. gepubliceerde rapport «Zicht op belastingverlichtende regelingen» blijken er naast deze belastinguitgaven nog meer belastingfaciliteiten en belastinginstrumenten te zijn die de belastingontvangsten beperken. Voor deze belastingfaciliteiten en -instrumenten heeft het parlement geen periodiek geactualiseerd totaalbeeld. Het ontbreekt voor een groot deel van deze regelingen aan inzicht of de beoogde doelen en effecten zijn behaald, en tegen welke prijs. Voorbeelden voor de Minister van OCW zijn de vrijstelling voor de omzetbelasting voor diensten van sociale en culturele aard en voor niet-commerciële activiteiten van openbare radio en televisie-organisaties.

4. Navolgbaarheid financiële meerjarencijfers bij kabinetswisseling

We hebben onderzoek gedaan naar de navolgbaarheid van de financiële meerjarencijfers in opeenvolgende financiële en begrotingsstukken bij de kabinetswisseling van 2012 (Rutte/Asscher). Uit ons onderzoek blijkt dat

onduidelijk is op welke gegevens de financiële meerjarencijfers in de startnota zijn gebaseerd. Ook is de aansluiting van de financiële meerjarencijfers tussen de verschillende financiële en begrotingstukken bij de wisseling van het kabinet-Rutte/Verhagen naar het kabinet-Rutte/Asscher lastig te maken. Om beter gebruik te kunnen maken van hun budgetrecht adviseren wij de Tweede Kamer om met de nieuwe Minister van Financiën duidelijke afspraken te maken over onder andere het type informatie dat in de startnota wordt opgenomen. Specifieke aandacht vragen we voor de informatie over de onderbouwing van de financiële meerjarencijfers en verwijzing naar artikelnummers van de begrotingen bij voorgenomen maatregelen. Meer informatie over de uitkomsten van ons onderzoek is opgenomen in de bijlage.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons Verantwoordingsonderzoek over 2017 op 16 mei 2018 verwachten we over het Ministerie van OCW dit najaar de volgende onderzoeken te publiceren:

- Vastgoed universiteiten deel 2 en
- Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs.

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hier is terug te vinden hoe de Minister van OCW opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen die voortkomen uit onze onderzoeken over de afgelopen vijf jaren. U vindt de resultaten gerangschikt per ministerie en per onderzoek op: <http://www.rekenkamer.nl/opvolging-aanbevelingen>

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2018.

Algemene Rekenkamer

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

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

In de factsheet *Begroten en verantwoorden* van onze publicatie *Rijk in uitvoering*⁵ gingen we in op de wijze waarop het regeerakkoord wordt verwerkt in de reguliere begrotingscyclus en hoe dat zich verhoudt tot het budgetrecht van de Tweede Kamer. Hierbij gaven we aan dat bij het uitoefenen van het budgetrecht Kamerleden zich moeten kunnen baseren op financiële informatie die navolgbaar is. Onder navolgbaarheid verstaan we dat duidelijk is waarop financiële meerjarencijfers zijn gebaseerd (de onderbouwing) en hoe ze worden verwerkt in de reguliere begrotingsstukken (de aansluiting).

We hebben onderzoek gedaan naar de navolgbaarheid van de financiële meerjarencijfers in opeenvolgende financiële en begrotingsstukken bij de kabinetswisseling van 2012 waaruit we vervolgens een aantal lessen trekken voor de aanstaande kabinetswisseling.⁶

Meerjarencijfers nauwelijks onderbouwd

Er bestaan geen formele afspraken over de informatie die opgenomen wordt in de financiële bijlage bij het regeerakkoord en de daaropvolgende startnota. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het vaak onduidelijk is op welke gegevens de financiële meerjarencijfers van de maatregelen in het regeerakkoord Rutte/Asscher en de verwerking daarvan in de startnota zijn gebaseerd. De mutaties in de financiële bijlage van het regeerakkoord en de startnota zijn niet of nauwelijks onderbouwd.

Ook bij de verwerking van de mutaties in de nota's van wijziging en de 1^e suppletore begroting van 2013 ontbreekt een duidelijke onderbouwing. Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften zou er, voor zover mogelijk, informatie over de prijs (P) en de hoeveelheid (Q)⁷ in begrotingsstukken moeten worden opgenomen. Deze voorschriften zijn in eerste instantie echter opgesteld voor (ontwerp)begrotingen en gelden in mindere mate voor notas van wijziging of suppletore begrotingen.

Voorbeeld 1: ontbreken van onderbouwing kostprijs asielzoekersplaats in bijdrage Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) wordt bekostigd op basis van het aantal verwachte op te vangen asielzoekers (gemiddelde bezetting in de opvang) in een jaar vermenigvuldigd met de integrale kostprijs. In het regeerakkoord, de startnota én de begroting 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) was de kostprijs van een asielzoekersplaats niet onderbouwd. Sinds 2015 is de onderbouwing en toelichting in de begrotingsstukken verbeterd.

De onderbouwing van meerjarencijfers uit het regeerakkoord Rutte/Asscher was ook niet af te leiden uit het zogenoemde informatiedossier, een overzicht van relevante stukken uit het informatieproces.⁸ Over de inhoud van het informatiedossier van de lopende kabinetsformatie zijn

⁵ Algemene Rekenkamer, *Rijk in uitvoering*. Kamerstuk 31 865, nr. 94.

⁶ De navolgbaarheid van meerjarencijfers tijdens de kabinetswisseling in 2012 hebben we onderzocht bij zeven casussen: bijdrage aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), eigen risico in de zorg, huurtoeslag, rentekosten van de staatsschuld, regeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+), studiefinanciering en werkloosheid.

⁷ Rijksbegrotingsvoorschriften 2013, pagina 126: «Cijfers over P (prijs) maal Q (hoeveelheid) geven een onderbouwing van de financiële raming en de hoeveelheid «productie» die er tegenover staat.»

⁸ Dit informatiedossier (Kamerstuk 33 410, nr. 23) is tot stand gekomen naar aanleiding van de motie van het lid Pechtold (Kamerstuk 33 410, nr. 4) waarin de wens werd geuit om meer openbaarheid over het dossier van een kabinets(in)formatie en nadrukkelijk werd verzocht om dit voor aanvang van de informatie te regelen.

overigens vooraf geen formele afspraken gemaakt tussen de Tweede Kamer en de (in)formateur(s).

Meerjarencijfers lastig op elkaar aan te sluiten

De aansluiting van de financiële meerjarencijfers tussen de verschillende financiële en begrotingstukken bij de wisseling van het kabinet-Rutte/Verhagen naar het kabinet-Rutte/Asscher is lastig te maken. De financiële bijlage bij het regeerakkoord en de startnota bevatten bij de presentatie van de maatregelen uit het regeerakkoord geen verwijzing naar de begrotingsartikelen. De beperkte toelichting op de maatregelen maakt evenmin duidelijk wat een bepaalde maatregel precies omvat en op welk(e) artikel(en) de maatregel betrekking kan hebben.

Voorbeeld 2: ontbreken van verwijzing naar artikel in begroting en onderbouwing van maatregel Huishouduitkeringstoets in regeerakkoord

In de financiële bijlage bij het regeerakkoord Rutte/Asscher is in de paragraaf *F Sociale Zekerheid* de maatregel *F76 Huishouduitkeringstoets* opgenomen. Deze maatregel moest vanaf 2015 jaarlijks € 80 miljoen aan besparingen opleveren. De toelichting bij de maatregel luidt: «Een huishouduitkeringstoets wordt ingevoerd per 2015. Het normbedrag voor de WBB (Wet Werk en Bijstand) wordt verlaagd naarmate in een huishouden meer inwonende volwassenen aanwezig zijn.» De toelichting vermeldt niet op welk artikel in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of op welk fonds deze maatregel betrekking heeft. Ook zijn de besparingen niet onderbouwd: op hoeveel huishoudens de maatregel betrekking zal hebben en hoeveel de gemiddelde verlaging van de uitkering zal zijn.

Bij de kabinetswisseling in 2012 zijn de meeste mutaties als gevolg van het regeerakkoord meerjarig verwerkt in de nota's van wijziging op de begroting van 2013 of de 1^e supplettoire begroting van 2013. In deze begrotingsstukken zijn doorgaans alleen mutaties gegeven en geen standen. Hierdoor was het lastig om een goed beeld van de (destijds) actuele situatie te krijgen.

Ook een zogenoemde herverkaveling van verantwoordelijkheden over Ministers kan de navolgbaarheid van meerjarencijfers bemoeilijken. Dit bleek bijvoorbeeld uit de casus huurtoeslag.

Voorbeeld 3: mutaties huurtoeslag in regeerakkoord niet zichtbaar bij herverkaveling

Met de benoeming van een Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) in het kabinet-Rutte/Asscher werden onder andere de uitgaven aan huurtoeslag (€ 2.773 miljoen) afgesplitst binnen het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De uitgaven werden uiteindelijk ondergebracht bij de begroting van WenR. Bij de overgang van de huurtoeslag van BZK naar WenR zijn de mutaties uit het regeerakkoord gelijktijdig met de overheveling in de nota van wijziging verwerkt. Hierdoor waren ze niet meer afzonderlijk zichtbaar.

Adviezen voor verbetering navolgbaarheid financiële meerjarencijfers

Om de navolgbaarheid van de financiële meerjarencijfers bij de aanstaande kabinetswisseling te verbeteren, adviseren we de Tweede Kamer duidelijke afspraken te maken met de Minister van Financiën van het nieuwe kabinet over:

- het type informatie dat wordt opgenomen in de startnota. Speciale aandacht kan daarbij worden geschonken aan de onderbouwing van de financiële meerjarencijfers en de verwijzing naar artikelnummers van de begrotingen bij de voorgenomen maatregelen;
- verbetering van de navolgbaarheid van de verwerking van de financiële meerjarencijfers uit de startnota in de begrotingsstukken 2018. Als notas van wijziging tot omvangrijke wijzigingen in de ontwerpbegroting hebben geleid, is het een optie om in de vastgestelde begrotingsstaten de standen op artikelniveau op te nemen. Dit zou de Kamer beter in staat stellen een volledig beeld te verkrijgen van de bijgestelde begroting.