

Vergaderjaar 2019–2020

35 210 VIII

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)

D

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 november 2019

Deze memorie van antwoord is opgesteld mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs.

De regering dankt de leden van de vaste commissies voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun vervolgvragen bij het voorliggende wetsvoorstel. Bij de reactie op de vervolgvragen in deze memorie van antwoord is de volgorde van het nader voorlopig verslag als uitgangspunt genomen.

In de Memorie van Antwoord schetst de regering in tabel 1 een overzicht van de investeringen en ombuigingen in het hbo en wo en concludeert dat per saldo de investering in het hbo € 127 miljoen euro bedraagt en in het wo € 58 miljoen euro.¹ Daarbij rekent de regering ook de uitgaven mee ter compensatie van de halvering van het collegegeld voor eerstejaars HO-studenten (G49). De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en SP vragen zich af waarom de regering deze uitgaven als intensivering kwalificeert? Volgens de leden van deze fracties beogen deze middelen een inkomstendaling van instellingen te compenseren en hebben daarmee dezelfde functie als lpo-gelden. De leden van de fracties stellen dat deze middelen daarmee moeilijk als een investering in beter onderwijs kunnen worden beschouwd en als zodanig gepresenteerd?

De halvering van het collegegeld voor eerstejaars HO-studenten is een maatregel uit het regeerakkoord met als doel de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te stimuleren. De extra middelen die het kabinet daarvoor beschikbaar stelt zijn daarmee een investering in het hoger onderwijs. In de praktijk ontvangen instellingen als gevolg van deze maatregel minder inkomsten en worden zij voor deze inkomstendaling gecompenseerd door het Rijk. Als zodanig is het voorstelbaar dat deze middelen voor onderwijsinstellingen niet als extra worden gezien. Het stelsel van hoger onderwijs is echter breder dan de instellingen; in dit

¹ Kamerstukken I, 35 210 VIII.

geval zijn het de studenten die lagere kosten ervaren door de maatregel. Daarmee is het wel een investering van de regering.

Het Ministerie van OCW is het enige departement dat elk jaar in de beleidsagenda een overzicht van ombuigingen en intensiveringen uit deze kabinetsperiode in de begroting opneemt, zowel per maatregel als per beleidsterrein.

In deze tabellen wordt strikt aangesloten bij de begrotingssystematiek; beleidsmatige verhogingen van de beleidsartikelen worden als intensiveringen beschouwd en beleidsmatige verlagingen als ombuiging. Technische mutaties zoals overboekingen en het uitkeren van loon- en prijsbijstelling en autonome mutaties als gevolg van leerling/student en studiefinancieringsraming worden niet meegenomen in deze overzichten. Hetzelfde geldt voor middelen die gereserveerd zijn op de aanvullende post; deze worden pas meegenomen in de tabellen als ze aan de begroting zijn toegevoegd. Dit zijn keuzes die ook anders hadden kunnen worden gemaakt, maar wij zijn van mening dat we op deze manier het meest overzichtelijk en consistent het parlement informeren binnen de begrotingssystematiek. Op verzoek kunnen ook altijd andere overzichten worden opgesteld, zoals gedaan is in beantwoording op verschillende Kamervragen. Het feit dat er geregeld om andere elementen wordt gevraagd leidt ook tot net iets andere overzichten.

De regering schetst in tabel 2 van de Memorie van Antwoord de omvang van de niet uitgekeerde lpo 2018/2019. Deze bedraagt € 18,7 miljoen euro in het hbo en € 25,2 miljoen euro in het wo. Deze middelen worden niet als ombuiging gepresenteerd. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA geven aan dat dat hen bevreemdt, aangezien hier sprake is van reële uitholling van het beschikbare budget voor hbo en wo. De leden vragen de regering aan te geven waarom zij deze middelen niet als ombuiging ziet?

Zoals aangegeven in de begrotingssystematiek worden beleidsmatige verhogingen van de beleidsartikelen als intensiveringen en beleidsmatige verlagingen als ombuigingen beschouwd. Bij het toevoegen van lpo aan de begroting, en vervolgens aan de onderliggende budgetten, is sprake van een verhoging van uitgaven in de begroting. Deze verhoging is echter niet beleidsrijk, maar technisch van aard. Daarom neemt het Ministerie van OCW de toevoeging van lpo nooit mee in overzichten van intensiveringen en ombuigingen.

Het inhouden van een deel van de lpo is budgettair gezien geen verlaging van uitgaven in de begroting en wordt daarom niet meegenomen in overzichten van intensiveringen en ombuigingen. Het inhouden van lpo voor de onderwijssectoren hbo en wo betekent in reële termen wel dat de onderwijssectoren minder te besteden hebben, dan wanneer zij volledig waren gecompenseerd voor loon- en prijsontwikkeling. Om dit ook voor het parlement inzichtelijk te maken zijn in de eerste supplettoire begroting en in reactie op uw eerdere vragen overzichten opgenomen van de uitgekeerde en niet uitgekeerde loon- en prijsbijstelling per artikel. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat deze bedragen betrekking hebben op de totale lpo per artikel, niet alleen de bekostiging van de instellingen. Het betreft ook ingehouden lpo op de andere financiële instrumenten zoals subsidies en opdrachten, waar over het algemeen individuele ontvangers geen last van hebben.

In de overzichten zijn alleen de maatregelen van de huidige regering verwerkt. De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen zich af

welke kortingen en bezuinigingen van de vorige regering(en) daarnaast doorwerken in de huidige periode?

Het uitgangspunt voor de overzichten van intensiveringen en ombuigingen in de OCW-begroting en in de beantwoording van de vragen van uw Kamer bij de eerste suppletore begroting is het beleid van het huidige kabinet. Hiermee wordt een overzicht getoond van maatregelen waar dit kabinet verantwoordelijkheid voor neemt. In deze overzichten zijn geen maatregelen van vorige kabinetten opgenomen.

In principe werken alle structurele maatregelen van alle voorgaande regeringen door in de huidige periode. In de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer bij de OCW-begroting 2020 is op verzoek een overzicht opgenomen met daarin de maatregelen van zowel het kabinet Rutte II als het kabinet Rutte III. Ter informatie is dit overzicht hieronder bijgevoegd. Ook bij dit overzicht geldt dat de bedragen van de twee kabinetten niet zuiver met elkaar te vergelijken zijn, omdat dit een ander prijspeil betreft.

Tabel 1. Overzicht intensiveringen en ombuigingen van het kabinet Rutte II en het huidige kabinet (Rutte III), de ingehouden lpo op de onderwijsbudgetten in 2019 en de studievoorschotmiddelen en het saldo hiervan voor hbo en wo.

HBO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Intensiveringen en ombuigingen												
<i>Rutte II</i>												
D32 Intensivering onderwijs en onderzoek		3.000	13.559	22.456	25.336	25.336	25.336	25.336	25.336	25.336	25.336	25.336
D17 Schrapen subsidies		-1.505	-5.740	-1.909	-1.909	-1.909	-1.909	-1.909	-1.909	-1.909	-1.909	-1.909
D24 Minder opleidingen hoger onderwijs (inclusief kunstopleidingen)				-42.023	-54.030	-66.036	-78.043	-78.043	-78.043	-78.043	-78.043	-78.043
D25 Verminderen overhead in het hoger onderwijs		-5.797	-12.753	-19.322	-25.118	-25.118	-25.118	-25.118	-25.118	-25.118	-25.118	-25.118
Begrotingsafspraken 2014	35.029	0	6.345	1.479	1.486	4.627	1.482	1.482	1.482	1.482	1.482	1.482
Begrotingsafspraken 2014 prijsbijstelling			11.838	11.729	11.766	11.793	11.956	11.956	11.956	11.956	11.956	11.956
Lumpsum en subidetakstelling na correctie politieke prioritering				-4.680	-10.130	-10.844	-10.844	-10.844	-10.844	-8.802	-8.802	-8.802
<i>Rutte III</i>												
G37 Toegepast onderzoek						15.000	20.000	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000
G46 Doelmatig onderwijs						-1.913	-8.800	-13.104	-17.503	-17.503	-17.503	-17.503
G48 Terugdraaien Taakstelling Groen Onderwijs							1.088	1.648	1.866	1.789	1.685	1.685
Beta en Techniek							10.000	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000
Korting Lumpsum ho Begroting 2019							-7.781					
Korting Lumpsum ho Begroting 2020								-1.924	-1.922	-2.154	-1.923	-1.923
2. Niet uitgekende LPO 2019							-14.680	-14.913	-15.385	-15.942	-16.083	-16.283
3. Studievoorschotmiddelen (incl. vouchers)						129.780	132.526	156.360	265.276	332.471	353.598	418.818
Totaal HBO	35.029	-4.302	13.249	-32.270	-52.599	80.716	55.213	84.927	189.192	257.563	278.676	343.696
WO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Intensiveringen en ombuigingen												
<i>Rutte II</i>												
D32 Intensivering onderwijs en onderzoek		22.000	65.441	66.544	69.664	69.664	69.664	69.664	69.664	69.664	69.664	69.664
D17 Schrapen subsidies		-2.240	-5.191	-6.593	-6.409	-6.201	-6.201	-6.201	-6.201	-6.201	-6.201	-6.201
D24 Minder opleidingen hoger onderwijs (inclusief kunstopleidingen)				-27.977	-35.970	-43.964	-51.957	-51.957	-51.957	-51.957	-51.957	-51.957
D25 Verminderen overhead in het hoger onderwijs		-9.203	-20.247	-30.678	-39.882	-39.882	-39.882	-39.882	-39.882	-39.882	-39.882	-39.882
Begrotingsafspraken 2014 onderwijs en onderzoek	54.583	0	138.434	130.815	127.326	132.244	127.320	127.320	127.320	127.320	127.320	127.320
Begrotingsafspraken 2014 onderwijs prijsbijstelling			23.277	23.132	23.178	23.225	23.376	23.376	23.376	23.376	23.376	23.376
Lumpsum en subidetakstelling na correctie politieke prioritering				-6.894	-14.924	-15.976	-15.976	-15.976	-15.976	-12.967	-12.967	-12.967
<i>Rutte III</i>												
G36 Fundamenteel onderzoek						95.000	155.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000
G37 Toegepast onderzoek						10.000	18.000	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000
G38 Onderzoeksinfrastructuur						45.000	55.000					
G46 Doelmatig onderwijs en onderzoek						-3.496	-16.084	-23.951	-31.993	-31.993	-31.993	-31.993
G48 Terugdraaien Taakstelling Groen Onderwijs							2.313	3.443	3.819	3.634	3.427	3.427
Beta en Techniek							27.000	28.000	28.000	28.000	28.000	28.000
Korting Lumpsum ho Begroting 2019							-11.671					
Korting Lumpsum ho Begroting 2020								-12.19	-12.19	-13.61	-12.19	-12.19
2. Niet uitgekende LPO 2019							-25.095	-25.446	-26.018	-26.613	-26.967	-27.362
3. Studievoorschotmiddelen (incl. vouchers)						79.311	80.760	95.306	161.577	201.984	213.260	243.951
Totaal WO	54.583	10.557	201.714	148.349	122.983	344.925	391.567	407.478	465.510	508.004	518.861	549.067

De leden van de fractie van GroenLinks geven aan dat zij in het voorlopig verslag gevraagd hadden om een uitsplitsing per instelling. Volgens de regering is dat niet mogelijk omdat de rijksbijdrage voor deze jaren nog niet (definitief) is vastgesteld. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of het de regering bekend is dat de VSNU wel een dergelijke simulatie-berekening heeft gemaakt?

Ja, ik ben hiermee bekend. Het staat de VSNU vrij om simulatie-berekeningen te maken. Echter blijft het een «simulatie» en dus een inschatting. Tot de rijksbijdrage voor deze jaren definitief is vastgesteld

kan ik geen uitsplitsing maken per instelling waar naar is gevraagd door de leden van de fractie van GroenLinks.

De regering antwoordt in de Memorie van Antwoord op de vraag naar de werkdruk dat door de studievoorschotmiddelen, de middelen voor sectorplannen onderzoek en de middelen voor bèta-techniek extra docenten en onderzoekers kunnen worden aangenomen. De leden van de GroenLinks, PvdA en SP fracties vragen of de regering ziet dat door de scherpe keuzes in de sectorplannen en de focus op bèta-techniek deze middelen voor sommige disciplines wel beschikbaar zijn en voor andere niet? En dezen vragen zich af of de regering het eens is met de stelling dat de studievoorschotmiddelen besteed dienen te worden – met inspraak van met name de studentengeledingen – voor kwaliteitsverbetering en niet voor werkdrukreductie?

Elke instelling is binnen de eigen lumpsumfinanciering vrij om eigen keuzes te maken. De keuze om ergens wel of geen middelen voor beschikbaar te stellen, dus ook voor het aannemen van extra personeel, is aan hen zelf. Bij de sectorplannen onderzoek is gekozen voor een aantal disciplines, in de bètatechniek, en in de Social Sciences and Humanities (SSH); daar wordt geïnvesteerd in vaste posities. Het is een bewuste keuze om een aantal disciplines binnen bètatechniek en binnen SSH te versterken. Door de middelen over een beperkt aantal disciplines te verdelen kunnen de onderzoekszwaartepunten echt versterkt worden. Bij de reallocatie van middelen in de onderwijsbekostiging is er meer geld beschikbaar gekomen bij de technische universiteiten. Zij kunnen per definitie investeren. Andere instellingen kunnen binnen de lumpsum eigen keuzes maken. Ook met de besteding van de studievoorschotmiddelen kunnen instellingen – in samenspraak met de medezeggenschap en binnen de landelijk vastgestelde thema's – keuzes maken waaraan de middelen worden besteed. Er kunnen dus verschillen zijn in investeringen per discipline. Het aannemen van extra docenten en onderzoekers leidt tot een verbetering van de kwaliteit van onderwijs. Daarvoor zijn de studievoorschotmiddelen ook bestemd. Wanneer hoger onderwijs instellingen extra docenten en onderzoekers aannemen kan dat ook iets voor de werkdruk betekenen. Het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs sluit werkdrukreductie niet uit.

De leden van de Groenlinks, PvdA en SP fracties vragen hoe de regering in dit kader oordeelt over de mogelijkheid dat door de herverdeling in het alfa/gamma/medisch domein naar verwachting 1200 fte aan werkgelegenheid zal verdwijnen (peiljaar 2022)? De leden vragen zich af hoe zich dat verhoudt tot de opmerking dat extra docenten en onderzoekers kunnen worden aangenomen?

Zoals hierboven gezegd kunnen er verschillen zijn in investeringen per discipline. Dit is niet alleen afhankelijk van de investeringen van de overheid, maar ook van de bestuurders aan universiteiten zelf. Waar geïnvesteerd wordt, kunnen bijvoorbeeld extra docenten en onderzoekers aangenomen worden. Universiteiten hebben berekend dat wanneer zij de reallocatie in de onderwijsbekostiging één op één volgen, dat effecten zou hebben voor de domeinen alfa/gamma/medisch. Zoals gezegd is het aan hen om hierover te besluiten.

De regering legt helder uit dat er investeringen nodig zijn bij DUO aldus de Kamerleden van de GroenLinks, PvdA en SP fracties. Het is de leden evenwel niet duidelijk waarom de onderwijsinstellingen hiervoor moeten betalen middels inhouding van een deel van de lpo. De regering stelt: *«Hiermee is het beschikbare budget voor onderwijsinstellingen niet verlaagd, maar is slechts minder verhoogd dan zonder deze inhouding*

mogelijk was.» De Kamerleden van de GroenLinks, PvdA en SP fracties vragen of de regering gelijk de eerdere vraag herkent die de leden van fractie van GroenLinks opwierpen, dat de Ipo-bijstelling dient om gestegen kosten te compenseren? En dat indien het budget in reële termen onvoldoende meegroeit de facto sprake is van een ombuiging?

De Ipo-bijstelling dient, zoals de leden van de fractie van GroenLinks stellen, om gestegen kosten te compenseren. Het inhouden van Ipo betekent in reële termen dat onderwijssectoren minder te besteden hebben, dan wanneer zij volledig waren gecompenseerd voor loon- en prijsontwikkeling. Wij erkennen dat dit niet pijnloos is, maar wij zijn van mening dat dit de minst ingrijpende manier van dekken binnen de OCW-begroting is. De begrotingsregels schrijven immers voor dat vakdepartementen budgettaire problemen binnen hun eigen begroting moeten oplossen. De keuze voor de inzet van Ipo is niet gemaakt op basis van een inhoudelijk samenhang met de problematiek bij DUO, maar om hardere maatregelen zoals korten op de bekostiging en verlagen van subsidieplafonds te voorkomen.

De leden van de GroenLinks, PvdA en SP fracties geven aan dat de regering bij de opdracht aan de Commissie-Van Rijn heeft gesteld dat het «denkbaar» was dat er herverdeeeffecten zouden zijn tussen universiteiten. De vraag was en is «of de regering heeft voorzien dat de opdracht aan de Commissie-Van Rijn om meer geld voor technische opleidingen te realiseren bij een gelijkblijvend macrobudget als enig denkbare uitkomst een herverdeling zou hebben ten koste van alfa, gamma en medisch?» Op deze vraag zien de Kamerleden van de fracties van GroenLinks en de PvdA gaarne alsnog een antwoord tegemoet, met daarbij een toelichting waarom de regering heeft gekozen voor een zodanige opdracht dat de oplossing voor de tekortschietende bekostiging voor bèta-techniek wel gezocht moest worden in korting op de bekostiging voor alfa, gamma en medisch?

De commissie had de brede opdracht te adviseren over een aanpassing van de bekostigingssystematiek, met aandacht voor een aantal specifieke thema's.² De knelpunten in de bekostiging van bètatechnisch onderwijs en onderzoek was daar één van. De commissie heeft in haar opdracht antwoord gegeven op deze brede onderzoeksvraag. Daarbij heeft zij voorstellen gedaan voor oplossingen voor de korte termijn, waaronder de reallocatie van middelen op basis van het aandeel bètatechniekstudenten, en oplossingen voor de langere termijn, zoals het onderzoek naar de kosten voor het hoger onderwijs.

Bij de opdracht aan de Commissie-Van Rijn stond niet vast dat er herverdeeeffecten zouden zijn tussen universiteiten, maar gezien de opdracht om de bekostiging te herzien binnen het makro kader was het wel denkbaar. De regering heeft aanvullende middelen vrijgemaakt in de eerste supplettoire begroting 2019, om de grootste herverdeeeffecten tussen instellingen te dempen. Ook heeft de regering ten aanzien van de universiteiten gekozen voor een fasering in drie jaar in plaats van in twee jaar, zoals de commissie heeft geadviseerd. In aanvulling hierop is besloten om de sectorplanmiddelen bètatechniek (€ 18 miljoen) die per 2020 wordt overgeheveld in zijn geheel beschikbaar te stellen voor de algemene universiteiten om hiermee de negatieve herverdeeeffecten nog verder te verzachten.

De regering antwoordt in de Memorie van Antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks dat ze er begrip voor heeft «dat brede

² Staatscourant 2018, nr. 58771.

universiteiten deze verschuiving niet één op één doorvoeren in de interne allocatie omdat zij het belang van de verschillende wetenschapsgebieden in balans willen houden». Ziet de regering dat de maatregelen, genomen in reactie op de Commissie-Van Rijn, de balans tussen de wetenschapsgebieden verstoren?

De maatregelen volgend uit het advies van de Commissie-Van Rijn hebben zijn uitwerking op alle universiteiten. De herverdeelde effecten en ook de koers om landelijk de onderwijsbekostiging te realloceren richting bètatechniek roept binnen de universiteiten het gesprek op hoe daar intern mee om te gaan. Het is ook de taak van de bestuurders, om binnen de visie en missie van de universiteit te kiezen waar zij binnen hun universiteit focus leggen. Zij hebben ook de ruimte om daar binnen de lumpsumfinanciering zelf op te sturen. Het gesprek is de laatste maanden veel gegaan over interdisciplinaire samenwerking. Dat is een ontwikkeling die de regering ziet en alleen maar kan toejuichen. Technologische ontwikkelingen hebben een bredere impact op de samenleving, daarvoor is het van belang dat verschillende disciplines met elkaar samenwerken.

Verder vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA naar de effecten van de overheveling van de studentgebonden financiering naar de vaste voet. De leden vragen zich af of het klopt dat deze verschuiving onbedoeld tot gevolg heeft dat instellingen met een historisch hoge vaste voet er meer op vooruit gaan dan instellingen met een historisch lage vaste voet? Daarnaast willen de leden weten of de regering dit – zelfs wanneer het voor alle instellingen netto een vooruitgang zou zijn – gewenst en rechtvaardig vindt? Ten slotte vragen de leden of de regering bereid is om te onderzoeken hoe de verschillen in vaste voet tussen de instellingen kunnen worden gereduceerd?

Om de concurrentie tussen instellingen voor studentenaantallen te matigen, is de verhouding tussen vaste en variabele bekostiging gewijzigd ten gunste van de vaste voet. Door de verhoging van de vaste voet binnen de bekostiging wordt de bekostiging stabiel. De middelen die verschoven zijn van het variabele naar het vaste deel van de bekostiging zijn binnen de vaste voet herijkt op basis van het aandeel van een instelling in bètatechniek en externe switch. Het hebben van een hoge of een lage historische vaste voet heeft daar geen invloed op. Na het in 2020 uit te voeren kostenonderzoek zal gezien worden of en zo ja welke verdere stappen er gezet gaan worden ten aanzien van de verhouding vast-variabel.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven