

Vergaderjaar 2013–2014

33 780

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013 (wijziging samenhangende met de incidentele suppletoire begroting)

Nr. 4

VERSLAG HOUDENDE EEN LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 31 oktober 2013

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer verslag uit te brengen in de vorm van een lijst van vragen met de daarop gegeven antwoorden.

De vragen zijn op 30 oktober 2013 voorgelegd. Bij brief van 30 oktober 2013 zijn ze door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beantwoord.

Met de vaststelling van het verslag acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Arends

1.

Waar is het bedrag van 808 miljoen euro aan netto onderwijsinvesteringen op gebaseerd, genoemd in NRC Handelsblad van 29 oktober 2013?

Ik verwijst u naar de brief «*toelichting intensivering onderwijs en onderzoek*» van 30 oktober 2013. In deze brief in bijlage 1 (pag 3) kunt u zien dat het onderwijs en onderzoek er per saldo € 847 mln bij krijgt in 2017.

2.

Hoe wordt de 650 miljoen euro die in 2013 beschikbaar komt gedekt? Welk deel komt uit de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, welk deel uit de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en welk deel uit de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport? Om welke posten gaat het specifiek?

De incidentele middelen in 2013 (€ 650 mln) worden beschikbaar gesteld. Hiervoor wordt niet omgebogen. De middelen komen zoveel mogelijk uit de ruimte die onder het uitgavenkader resteert aan het einde van het jaar, zoals de minister van Financiën heeft aangegeven tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen.

De structurele middelen vanaf 2015 (€ 650 mln in 2015, € 600 mln vanaf 2016) voor onderwijs en onderzoek staan op de Aanvullende Post bij Financiën. De dekking van deze structurele extra uitgaven vormen een integraal onderdeel van alle ombuigingen en intensiveringen uit de Begrotingsafspraken 2014. De ombuigingen en intensiveringen zijn niet één op één aan elkaar te koppelen.

3.

In hoeverre worden de structurele extra uitgaven gedekt door incidentele meevallers zoals de meevaller leerlingenramingen?

De structurele extra uitgaven worden niet gedekt door incidentele meevallers. Deze structurele extra uitgaven vormen een integraal onderdeel van alle ombuigingen en intensiveringen uit de Begrotingsafspraken 2014.

4.

Kan de 650 miljoen euro die in 2013 vrijkomt, ook aan andere zaken worden besteed dan aan het nu voorgestelde primaire proces, bijvoorbeeld aan management en kantoren?

De € 650 mln wordt in 2013 toegevoegd aan de lumpsumbekostiging en is ten behoeve van het onderwijs. De lumpsum biedt schoolbesturen bestedingsvrijheid. Met de sectoren is ook een Nationaal Onderwijsakkoord afgesloten, waarin de gezamenlijke ambitie is verwoord. Ik verwacht dat de extra middelen zoveel mogelijk in lijn met die agenda worden ingezet. Dit laat onverlet, dat er op instellingsniveau alle ruimte is om tot vrije besteding te komen. En dat we de gezamenlijke ambities nog verder uitwerken in sectorakkoorden en de voortgang op de gezamenlijke ambities wel blijven monitoren.

5.

Kan de «Aanvullende post» van de begroting Financiën (bijlage 2) worden toegelicht? Is dit extra ruimte, of betekent dit een bezuiniging die wordt doorgeschoven naar andere, hier niet specifiek benoemde posten?

In het Regeerakkoord en de Begrotingsafspraken 2014 zijn extra middelen voor OCW beschikbaar gesteld. Conform het Regeerakkoord zijn deze middelen op de Aanvullende Post van het Ministerie van Financiën geboekt. Op de Aanvullende Post staan middelen gereserveerd die op een later moment worden overgeboekt naar de andere begrotingshoofdstukken. De middelen worden in tranches overgeboekt naar de begroting van OCW, als ze daadwerkelijk tot besteding komen. Zie ook de bijlage 2 bij de brief «toelichting intensivering onderwijs en onderzoek» van 30 oktober 2013.

Deze middelen op de Aanvullende Post zijn bestemd voor de specifieke intensiveringen uit het Regeerakkoord en de Begrotingsafspraken 2014 en zijn niet bestemd voor andere specifieke posten.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de € 689 miljoen uit het Regeerakkoord Rutte II. Deze middelen staan nu nog op de Aanvullende Post. Zonder Nationaal Onderwijsakkoord zouden deze middelen niet beschikbaar komen.

6.

Is de 204 miljoen euro die structureel beschikbaar komt voor de onderwijssectoren (bijlage 2) afhankelijk van het slagen van de cao-onderhandelingen?

Nee, dit is niet afhankelijk van het slagen van de cao-onderhandelingen. De € 204 miljoen is in het Nationaal Onderwijsakkoord beschikbaar gesteld voor investeringen in de kwaliteit van het onderwijs, onder meer door het toch kunnen uitkeren van de meerjarige doorwerking van de tranche 2013 van de prijsbijstelling voor de sectoren onderwijs en onderzoek.

Het Nationaal Onderwijsakkoord en het regeerakkoord hangen sterk samen. Zo komt door het akkoord de € 689 miljoen uit het Regeerakkoord beschikbaar voor intensiveringen in onderwijs en onderzoek. In het Regeerakkoord was immers een harde voorwaarde voor de intensivering van € 689 miljoen dat er een Nationaal Onderwijsakkoord afgesloten moest worden.

7.

Is een inschatting te geven van de ontwikkeling van de leerlingenaantallen en de uitgaven per sector na 2018, met name in de periode 2020–2035?

De ontwikkeling van de leerlingenaantallen na 2018 ziet er op basis van de huidige gegevens als volgt uit:

Leerlingen-aantallen in VO en MBO zullen naar verwachting sterk dalen, in 2030 zullen er zowel in VO als in MBO ca. 70.000 minder leerlingen zijn dan in 2018.

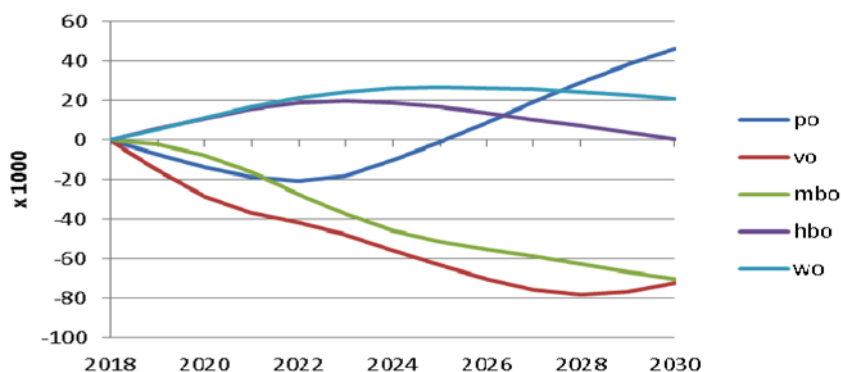
Tot 2022 zullen de aantallen in PO nog dalen, maar nadien zal het aantal PO-leerlingen weer toenemen. In 2030 zullen er ca. 50.000 meer PO-leerlingen zijn dan in 2018.

Zowel HBO als WO zullen in eerste jaren na 2018 naar verwachting nog groeien, maar nadien zal de demografische daling die zich eerder in VO en MBO heeft voorgedaan ook hier gaan doorwerken. In 2030 zal HBO waarschijnlijk teruggekeerd zijn tot het niveau van 2018, voor WO worden nog wel 20.000 meer studenten geraamd dan in 2018.

Op totaal-niveau zullen er in 2030 dus circa 70.000 leerlingen minder zijn dan in 2018.

Omdat er naast de ontwikkeling van de leerlingenaantallen nog veel meer factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van de uitgaven per sector, kan ik daarover nu geen uitspraken doen.

Verschillen in leerlingenaantallen t.o.v. 2018



8.

Wanneer de 650 miljoen euro niet binnen het uitgavenkader gevonden kan worden, komen er dan extra bezuinigingen in latere jaren? Op welke posten zal er dan hoogstwaarschijnlijk worden gekort?

De incidentele middelen in 2013 komen uit de ruimte die onder het uitgavenkader resteert aan het einde van het jaar. Lukt dat niet of slechts ten dele, dan zal het overige in het emu-saldo van 2013 lopen. Zie ook vraag 2.

9.

Kan worden toegelicht op welke wijze de korting op de prijsbijstelling 2014 wordt gecompenseerd binnen de intensiveringsreeks Onderwijskwaliteit en innovatie, zoals genoemd op pagina 2 in de brief beantwoording nadere vragen onderwijsbegroting van 23 oktober 2013¹?

Dit wordt gedekt binnen het geheel van intensiveringen uit de Begrotingsafspraken 2014. De middelen voor de lumpsum worden verdeeld over de onderwijssectoren. Het inhouden van de prijsbijstelling tranche 2014 is minder dan deze lumpsummiddelen. Zie ook de brief «*toelichting intensivering onderwijs en onderzoek*» van 30 oktober 2013.

10.

Op welke wijze worden de cijfers inzichtelijk gemaakt die nodig zijn om te bepalen of de gestelde streefdoelen van het Onderwijsakkoord wel of niet zijn behaald? Zijn het de scholen die hier verantwoording over afleggen, of gaat de Inspectie op bepaalde punten controleren? Op welke wijze wordt de Kamer hierover ingelicht?

De afspraken uit het Nationaal Onderwijsakkoord worden verder uitgewerkt in sectorale kwaliteitsafspraken met concrete doelstellingen en in cao-akkoorden. Over de voortgang van deze afspraken zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd in jaarlijkse voortgangsrapportages over deze akkoorden.

11.

Waaruit bestaan de additionele middelen, afgesproken in het Onderwijsakkoord, om de nieuw aan te nemen jonge leraren ook na de eenmalige impuls van 150 miljoen euro aan het werk te kunnen houden?

In 2013 stelt OCW een incidenteel bedrag van € 150 mln. beschikbaar om in het primair en voortgezet onderwijs de instellingen in de gelegenheid te stellen jonge leraren in dienst te houden en te nemen. De middelen uit de

¹ Kamerstuk 33 750-VIII, nr. 14

motie Haersma Buma (D29 uit RA Rutte II) van € 256 mln en de intensive-ringsreeks onderwijs en onderzoek voor PO/VO van € 344 mln (D32 uit het RA Rutte II) bieden ruimte om deze impuls voort te zetten. Deze middelen komen vanaf 2015 beschikbaar.

De € 344 miljoen voor PO/VO maakt samen met de € 250 miljoen voor MBO onderdeel uit van de € 689 miljoen waarvoor als harde voorwaarde gold dat een Nationaal Onderwijsakkoord moest zijn afgesloten.

12.

Welke vragen moet het interdepartementaal beleidsonderzoek Wetenschapsbeleid beantwoorden? Wat is de opzet en vraagstelling van het onderzoek?

Het kabinet heeft hiervoor een taakopdracht vastgesteld waarin vragen zijn gespecificeerd (zie bijlage 1). Daarnaast is er een ambtelijke werkgroep samengesteld om het IBO uit te voeren. De precieze doorvertaling van de vragen uit de taakopdracht in een afbakening en een praktische aanpak maakt onderdeel uit van de opdracht die aan de ambtelijke werkgroep is gegeven.

Bijlage 1 uit Miljoenennota 2014

1. IBO Wetenschappelijk onderzoek

Onderwerp

Onderwerp van onderzoek zijn de volgende publieke onderzoeksinstellingen voor wetenschappelijk onderzoek: universiteiten, NWO inclusief instituten, KNAW inclusief instituten, KB en een aantal andere instituten in het domein van OCW en andere departementen voor zover ze publiek worden bekostigd. De budgettaire grondslag van het onderzoek is weergegeven in tabel 1. De institutionele grondslag van het onderzoek is het geheel aan regelgeving en bekostiging en de impliciete en expliciete prikkels die daarvan uitgaan voor organisaties, groepen en individuen actief in en rond het wetenschappelijk onderzoek.

Tabel 6.1 Budgettaire grondslag (x € 1 miljoen, 2012)

Budgettaire grondslag	€ 1 miljoen, 2012 ¹
OCW artikel 7: onderzoeksdeel Universiteiten	1.708
EZ artikel 17: onderzoeksdeel Wageningen Universiteit	71
OCW artikel 16: onderzoek en wetenschapsbeleid	935
Bijdragen van niet-OCW departementen aan NWO (cijfer 2011)	44
Totaal	2.758

¹ http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/miljoenennota,kst186728_19.html#A14_1_back

Bronnen: begroting OCW 2013, begroting EZ 2013, NWO jaarverslag 2011. Het onderzoeksdeel Wageningen Universiteit is berekend met behulp van het onderzoeksdeel van de overige universiteiten.

Opdracht aan de werkgroep

Het CPB concludeert al weer enige tijd geleden (document 88, 2005) «(...) dat het Nederlandse kennissysteem niet systematisch beter of slechter functioneert dan dat van de vergeleken rijke landen. Het algemene beeld is dat Nederland op het gebied van (...) onderzoek niet systematisch afwijkt van de andere rijke landen. Daarbij moet worden bedacht dat dit resultaat mede het gevolg is van inspanningen uit het verleden en dat de Nederlandse samenleving en haar omgeving voortdurend veranderen, wat nieuwe eisen stelt aan het kennissysteem.» Onderliggend aan deze conclusie is een in internationaal perspectief goede score van het Nederlandse wetenschappelijk onderzoek op sommige indicatoren voor doeltreffendheid en doelmatigheid (bijvoorbeeld het aantal wetenschappelijk publicaties per onderzoeker en per inwoner, en de citatiescores per publicatie), een minder goede score op andere indicatoren (bijvoorbeeld kosten per wetenschappelijke publicatie), en een soms goed en soms minder goed beeld voor wat betreft de valorisatie (maatschappelijk impact en impact op de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs).

Beleidsbeschrijving en analyse

Nederland heeft een hoog ambitieniveau voor het wetenschappelijk onderzoek. Het is de vraag of de middelen voor wetenschappelijk onderzoek (1e, 2e en 3e geldstroom) optimaal worden benut en aangestuurd om het beste maatschappelijk rendement te behalen. Het IBO onderzoekt in hoeverre het wetenschapssysteem momenteel, en met het oog op de toekomst optimaal is ingericht: komen de onderzoeksmiddelen bij de juiste onderzoekers, kiezen de onderzoekers voor de juiste onderzoeksvragen, hebben de onderzoeksresultaten de maximale impact

op maatschappij, onderwijs en wetenschap zelf, zijn de kosten van de allocatie van onderzoeksmiddelen en van de overhead voor onderzoek optimaal? De centrale vraagstelling is daarmee of de huidige inzet van middelen voor wetenschappelijk onderzoek optimaal is voor het bereiken van een maximale maatschappelijke output?

Om tot goede beleidsvarianten te komen, start het onderzoek met een nulmeting: een beschrijving en analyse van de inrichting van het Nederlandse wetenschapssysteem ook in vergelijking met buitenlandse systemen, de sturing van dit systeem door de overheid en met een overzicht van wat bekend is over de determinanten van een goed werkend wetenschapssysteem. Daarmee worden ook de wetenschapssystemen van enkele qua omvang en welvaart min of meer met Nederland vergelijkbare landen zoals Zwitserland, Denemarken en Zweden in de analyse betrokken. Het onderscheid tussen een op de wetenschapper, danwel op het onderzoeksinstituut, danwel op de met onderwijs verbonden universiteit gericht systeem is daarbij relevant. Deze start van het onderzoek beoogt hiermee een actueel beeld te schetsen van het functioneren van het Nederlandse wetenschapstelsel op doeltreffendheid (mede omvattend output en valorisatie) en doelmatigheid.

In dit IBO wordt waar nodig of wenselijk gebruik gemaakt van (evaluatie-) onderzoek dat al is afgerond of dat binnen afzienbare tijd resultaten oplevert². Het is niet de bedoeling dat de werkgroep (evaluatie-)onderzoek dat al is voorzien gaat overdoen.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

De beleidsvarianten geven een beeld van de beleidsopties om te kiezen tussen een wetenschapssysteem dat georiënteerd is op de wetenschapper (grants voor de wetenschapper en zijn onderzoeksgroep, zoals de Amerikaanse National Science Foundation), danwel op het onderzoeksinstituut (zoals de Duitse Max Planck Institute), danwel op de met onderwijs verbonden universiteit zoals in Nederland. Bij deze voorbeelden zij aangetekend dat de VS en Duitsland niet enkel genoemd model hebben, maar in meer of mindere mate een mengvorm van modellen. Consequenties (voor- en nadelen) van de varianten zoals effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit worden op alle niveaus doordacht (macro, meso, micro).

Tevens is er aandacht voor de vraag welke mogelijkheden er zijn voor verbetering van de verhouding tussen het Nederlandse en het Europese c.q. wereldwijde wetenschapssysteem door verdere toepassing van het subsidiariteitsprincipe op de Europese begroting via een uitruil tussen het Europese Kaderprogramma en andere onderdelen van de Europese begroting.

De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in elk geval aandacht aan: kostenefficiëntie, wetenschappelijke kwaliteit, impact van de wetenschappelijke productie op maatschappij en economie van binnen- en buitenland, onderwijskwaliteit en wetenschap zelf, het publieke budget, en toekomstbestendigheid (flexibiliteit ten aanzien van trends in onderzoeksonderwerpen, onderzoeksmethoden en technieken, internationalisering van onderzoek, internationalisering van de financiering van onderzoek, disseminatie van onderzoeksresultaten, gewenste en ongewenste beïnvloeding door gevestigde deelbelangenhebbenden). De effecten van deze varianten worden zover mogelijk gekwantificeerd. De beleidsvarianten zijn budgetneutraal of leiden tot besparingen die worden geherinvesteerd in het beleidsterrein.

² http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/miljoenennota,kst186728_19.html#_5

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): OCW (2), EZ, VWS, AZ, FIN, CPB. De werkgroep kan aanvullende externe deskundigen bij het onderzoek betrekken.

Voorzitter is een persoon die niet direct verbonden is met het onderwerp en ex ante neutraal staat ten opzichte van mogelijke beleidsvarianten. De voorzitter kan goed verbindingen maken tussen de macro-, meso- en micro-invalshoek. De voorzitter wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een cosecretaris vanuit OCW.

Overig

Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden vanaf 1 juni 2013. De werkgroep start formeel in augustus 2013 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 maart 2014 in.

De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.