

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)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 oktober 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 bijdrage aan het voorliggende wetsvoorstel. Bij de reactie op de vragen in deze memorie van antwoord is de volgorde van het voorlopig verslag als uitgangspunt genomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering meer helderheid te verschaffen over het totaalpakket van ombuigingen, bezuinigingen en investeringen. De leden van de GroenLinks-fractie zeggen dat onderwijsinstellingen aangeven geconfronteerd worden met bezuinigingen, terwijl de regering aangeeft juist 1,9 miljard te investeren in het hoger onderwijs. De leden vragen de regering een weergave aan te leveren waarin de voorgenomen ombuigingen en investeringen voor hogescholen en universiteiten worden gepresenteerd.

In de onderstaande tabel ziet u een overzicht van de intensiveringen en ombuigingen op de OCW-begroting waar sinds het regeerakkoord tot nu toe is besloten. Deze regering intensiveert in totaal € 1,9 miljard op de OCW-begroting in 2020. De middelen in de onderstaande tabel voor het hoger onderwijs zijn daar onderdeel van. De per saldo investering in het hbo is € 127 miljoen en in het wo € 58 miljoen in 2019.

Tabel 1. Investerings en ombuigingen in het hbo en wo voor 2019–2024 (bedragen x 1000)¹

HBO (Artikel 6)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Intensiveringen						
G37 Toegepast onderzoek	20.000	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000
G48 Terugdraaien Taakstelling Groen Onderwijs	1.088	1.648	1.866	1.789	1.685	1.685
G49 Halvering Collegegeld eerstejaars HO	112.100	111.266	113.527	112.079	114.831	114.831
Bèta en Techniek	10.000	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000
Ombuigingen						
G46 Doelmatiger onderwijs	- 8.800	- 13.104	- 17.503	- 17.503	- 17.503	- 17.503
Korting Lumpsum ho Begroting 2019	- 7.781					
Korting Lumpsum ho Begroting 2020		- 1.924	- 1.922	- 2.154	- 1.923	- 1.923

HBO (Artikel 6)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal	126.607	131.886	129.968	128.211	131.090	131.090

¹ Tabel 1 bevat een overzicht van alle beleidsmatige ombuigingen en intensiveringen op de begrotingsartikelen 6 en 7 sinds de start van dit kabinet. Hierin zijn technische aanpassingen niet meegenomen, zoals de compensatie voor loon- en prijsontwikkeling (lpo) of aanpassingen in het budget voor wijzigingen in het aantal studenten.

WO (Artikel 7)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Intensiveringen						
G48 Terugdraaien Taakstelling Groen Onderwijs	2.313	3.443	3.819	3.634	3.427	3.427
G49 Halvering Collegegeld eerstejaars HO	52.900	53.734	56.473	57.921	60.169	60.169
Bèta en Techniek	27.000	28.000	28.000	28.000	28.000	28.000
Ombuigingen						
G46 Doelmatiger onderwijs	- 13.129	- 19.551	- 26.116	- 26.116	- 26.116	- 26.116
Korting Lumpsum ho Begroting 2019	- 11.671					
Korting Lumpsum ho Begroting 2020		- 1.219	- 1.219	- 1.361	- 1.219	- 1.219
Totaal	57.413	64.407	60.957	62.078	64.261	64.261

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie om meer (per instelling gedifferentieerde) informatie over de totale effecten. Dit alvorens er door de GroenLinks-fractie een oordeel wordt gegeven over de voorliggende wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota. De voornoemde leden zien in het overzicht graag dat de doelmatigheidskorting, lumpsumkorting, korting op loon- en prijsbijstelling, directe investeringen in hoger onderwijs en de vrijgekomen studievoorschotmiddelen tegen elkaar worden afgezet. Daarbij zien ze de studievoorschotmiddelen graag separaat vermeld omdat deze niet behoren tot de reguliere categorieën in de bekostiging.

In de onderstaande tabel is het overzicht gegeven van de door u gevraagde reeksen. De bedragen zijn niet uitgesplitst per instelling omdat de rijksbijdrage voor deze jaren nog niet (definitief) is vastgesteld. Daardoor is het niet mogelijk om een bedrag per instelling te berekenen. De opgenomen intensiveringen en ombuigingen zijn gelijk aan het overzicht in tabel 1, met uitzondering van de maatregel ter halvering van het collegegeld. Deze maatregel komt niet direct ten gunste van de instellingen en is daarom in tabel 2 niet meegenomen. Naast de intensiveringen en ombuigingen zijn de totale loon- en prijsontwikkeling (lpo) en de hiervan ingehouden lpo weergegeven. Dit betreft de totale lpo van het beleidsartikel en dus niet alleen de bekostiging. Verder zijn op uw verzoek de studievoorschotmiddelen apart weergegeven. Deze zijn niet meegenomen in het overzicht bij vraag 1, omdat dit een maatregel betreft van de vorige regering die reeds voor het regeerakkoord in de OCW-begroting was verwerkt.

Tabel 2. Investerings, ombuigingen, lpo en ingehouden lpo en studievoorschotmiddelen in het hbo en wo voor 2019–2024 (bedragen x 1000)

HBO (Artikel 6)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Intensiveringen en ombuigingen						
G37 Toegepast onderzoek	20.000	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000
G46 Doelmatiger onderwijs	- 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. lpo en ingehouden lpo						
lpo 2018	73.999	74.294	76.119	76.971	76.695	76.695
Waarvan niet uitgekeerde lpo 2018	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4
lpo 2019	89.863	90.672	93.090	94.559	94.589	95.325

HBO (Artikel 6)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Waarvan niet uitgekeerde lpo 2019	- 14.680	- 14.913	- 15.385	- 15.942	- 16.083	- 16.283
3. Studievoorschotmiddelen	132.526	156.360	265.276	332.471	353.598	418.818
WO (Artikel 7)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Intensiveringen en ombuigingen						
G36 Fundamenteel Onderzoek, onderdeel sector-plannen	55.000	70.000	70.000	70.000	70.000	70.000
G46 Doelmatiger onderwijs	- 13.129	- 19.551	- 26.116	- 26.116	- 26.116	- 26.116
G48 Terugdraaien Taakstelling Groen Onderwijs Beta en Techniek	2.313	3.443	3.819	3.634	3.427	3.427
Korting Lumpsum ho Begroting 2019	- 11.671					
Korting Lumpsum ho Begroting 2020		- 1.219	- 1.219	- 1.361	- 1.219	- 1.219
2. Totale lpo en ingehouden lpo						
lpo 2018	106.595	107.630	109.674	111.321	112.276	112.276
Waarvan niet uitgekeerde lpo 2018	- 130	- 130	- 127	- 127	- 127	- 127
lpo 2019	125.608	127.327	129.949	132.148	133.515	135.190
Waarvan niet uitgekeerde lpo 2019	- 25.095	- 25.445	- 26.018	- 26.613	- 26.967	- 27.362
3. Studievoorschotmiddelen	80.760	95.306	161.577	201.984	213.260	243.861

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat de Voorjaarsnota 2019 twee onaangekondigde bezuinigingen bevat op het wetenschappelijk onderwijs. In de eerste plaats ziet de regering af van compensatie voor gestegen prijzen van € 25,1 miljoen. In de tweede plaats wordt de koppeling tussen studentenaantallen en rijksbijdrage met een extra jaar vertraagd, terwijl de raming van studentenaantallen wo door OCW lager wordt ingeschat. Na de taakstelling 2019 van € 12 miljoen euro op het wetenschappelijk onderwijs is dit de derde onaangekondigde bezuiniging op de universiteiten binnen een periode van negen maanden aldus de leden van de GroenLinks-fractie. De leden vragen zich af hoe dit gedrag van de overheid zich verhoudt tot de beleidsuitgangspunten van budgettaire stabiliteit en zekerheid over het middelenperspectief? De leden vragen de regering een koppeling te maken tussen de studentenaantallen en de rijksbijdrage cijfermatig weergegeven in een tabel met toelichting. Daarbij vragen de leden zich af wat het netto effect is van deze maatregel voor de instellingen?

Bijstelling van de bekostiging voor leerlingaantallen en loon- en prijscompensatie is een gebruikelijk onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming, dat wordt doorvertaald naar de bekostiging van de instellingen. Door dit altijd meerjarig te doen en zo vroeg mogelijk in het jaar in de bekostiging te verwerken wordt de onzekerheid voor instellingen zoveel mogelijk beperkt.

De door u genoemde € 25,1 miljoen en € 12 miljoen betreffen beide maatregelen ter dekking van de budgettaire tegenvaller in het voorjaar van 2018. Dit als gevolg van een hoger dan geraamde groei van het aantal studenten in het bijzonder in het ho, waarvoor de onderwijssectoren in het voorjaar van 2018 volledig zijn gecompenseerd (voor wo betrof dit € 72 miljoen in 2019 oplopend tot € 107 miljoen structureel).

De maatregel om de afwijkingen van de raming van het aantal studenten met een jaar vertraging te vertalen naar de begroting is niet als bezuiniging genomen maar om meer rust te creëren op de OCW-begroting en meer zekerheid voor de instellingen. Zij weten voortaan in het lopende jaar altijd waar ze aan toe zijn, dit budget wordt niet meer aangepast, ook niet als er minder studenten blijken dan eerder geraamd. Omdat in 2019

sprake bleek van een tegenvaller in het ho is ter compensatie van invoering van deze nieuwe systematiek in 2019 alsnog het budget in 2019 opgehoogd, waardoor het netto effect in 2019 € 0 is. Het effect over de gehele begrotingshorizon is in de onderstaande tabel te zien. Hieruit blijkt ook de relatie tussen het aantal studenten en het macrobudget op de OCW-begroting in het wo en hbo.

Ter illustratie: in het hbo is het aantal studenten in 2019 en 2020 hoger dan vorig jaar geraamd (resp. ruim 5000 en 3000 studenten meer), daarna is het aantal studenten lager dan eerder geraamd. In de oude systematiek zou het budget in 2019 en 2020 stijgen, om vervolgens vanaf 2021 te dalen in trend met het verschil tussen de oude en de nieuwe raming. In de nieuwe systematiek stijgt het budget pas in 2020, maar stijgt het ook in 2021 en daalt het budget pas in 2022. Ter compensatie voor de invoering van deze systematiek is eenmalig in 2019 de stijging in het lopende jaar (€ 32 miljoen) alsnog aan het macrobudget toegevoegd.

Tabel 3. Koppeling tussen studentenaantallen en de rijksbijdrage voor 2019–2024 (bedragen x € 1 miljoen)

WO		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal leerlingen	RR2018	272.232	277.633	283.304	289.296	295.045	299.945
	RR2019	278.852	285.665	292.299	298.644	304.440	309.245
	Verschil	6.620	8.032	8.995	9.349	9.395	9.300
		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aanpassing budget	Oude systematiek	€ 47	€ 58	€ 65	€ 67	€ 67	€ 66
	Nieuwe systematiek (incl. compensatie 2019)	€ 47	€ 47	€ 58	€ 65	€ 67	€ 67
	Verschil	€ 0	-€ 10	-€ 7	-€ 2	€ 0	€ 1
		2019	2020	2021	2022	2023	2024
HBO		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal leerlingen	RR2018	439.511	436.916	435.263	4329.30	429.111	423.360
	RR2019	444.676	440.107	435.845	431.091	425.727	419.176
	Verschil	5.166	3.191	582	- 1.840	- 3.384	- 4.184
		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aanpassing budget	Oude systematiek	€ 32	€ 16	-€ 5	-€ 24	-€ 37	-€ 45
	Nieuwe systematiek (incl. compensatie 2019)	€ 32	€ 32	€ 16	-€ 5	-€ 24	-€ 37
	Verschil	€ 0	€ 16	€ 21	€ 19	€ 13	€ 8

De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen verder graag een overzicht van de ontwikkeling van het onderzoekdeel van de eerste geldstroom en de tweede geldstroom van de afgelopen tien jaar in een tabel met cijfers toegelicht.

Deze tabel is opgenomen in het overzicht dat staat in het adviesrapport van Commissie-Van Rijn «Wissels om», tabel M, pagina 126.»

Tabel M: Ontwikkeling geldstromen wo (bedragen in € mln.) Bron: OCW begroting, Rathenau 2019d en 2019e, DUO

	1e geldstroom onderzoekdeel	2e geldstroom	Verworven EU-middelen (binnen contracton- derzoek)	Contract onderzoek	Totaal 1e, 2e en 3e geldstroom
2004	€ 1.592	€ 452		€ 412	€ 2.455
2005	€ 1.596	€ 490		€ 504	€ 2.590
2006	€ 1.570	€ 505		€ 484	€ 2.558
2007	€ 1.636	€ 567		€ 512	€ 2.715

	1e geldstroom onderzoekdeel	2e geldstroom	Verworven EU-middelen (binnen contracton- derzoek)	Contract onderzoek	Totaal 1e, 2e en 3e geldstroom
2008	€ 1.628	€ 601	€ 192	€ 592	€ 3.013
2009	€ 1.648	€ 708	€ 198	€ 712	€ 3.266
2010	€ 1.631	€ 727	€ 231	€ 707	€ 3.296
2011	€ 1.705	€ 698	€ 251	€ 754	€ 3.408
2012	€ 1.707	€ 734	€ 265	€ 741	€ 3.447
2013	€ 1.708	€ 731	€ 306	€ 722	€ 3.467
2014	€ 1.731	€ 814	€ 308	€ 746	€ 3.599
2015	€ 1.750	€ 852	€ 336	€ 790	€ 3.728
2016	€ 1.769	€ 914	€ 330	€ 772	€ 3.785
2017	€ 1.800	€ 903	€ 357	€ 788	€ 3.848

Noot: De bedragen voor het onderzoekdeel uit de eerste geldstroom en de tweede geldstroom zijn afkomstig uit de begroting van OCW. Het onderzoekdeel van de eerste geldstroom is exclusief groen onderwijs. De eerste geldstroom onderzoeksmiddelen voor groen onderwijs lagen in 2011 rond de € 111 mln. en in 2017 rond de € 118 mln. De bedragen voor de derde geldstroom (Europa) zijn afkomstig van Rathenau op basis van jaarrekeninggegevens van instellingen. De bedragen voor de derde geldstroom uit contractonderzoek zijn afkomstig van DUO op basis van jaarrekeninggegevens en zijn exclusief de middelen die instellingen hebben verworven uit Europa (Horizon 2020). Zie ook tabel J in het adviesrapport van Commissie-Van Rijn «Wissels om».

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering aan te geven welke omvang van de overheveling van tweede naar eerste geldstroom nodig zou zijn om de scheefgroei van de afgelopen tien jaar tussen het onderzoekdeel van de eerste geldstroom en de tweede geldstroom volledig te compenseren?

De Commissie-Van Rijn schetst in haar analyse dat er een overheveling van € 65 miljoen nodig is om de balans tussen de eerste geldstroom en tweede geldstroom te herstellen naar het niveau van 2017. In het IBO wetenschappelijk onderzoek (2014) is vastgesteld dat deze balans, rekening houdend met de investeringen tot en met 2017, in evenwicht was.

De leden vragen zich verder af wat gaat de regering gaat ondernemen om deze schreefgroei te beperken dan wel tegen te werken? Wanneer in aanmerking wordt genomen dat de overheveling van de € 40 miljoen euro van de SEO-regeling naar het onderzoekdeel van de rijksbijdrage aan universiteiten slechts van administratieve aard is, omdat deze middelen sinds 2015 reeds jaarlijks door NWO aan de universiteiten worden overgemaakt, vragen de leden zich af welk percentage van de bovengenoemde scheefgroei in 2020 dan wordt gecompenseerd?

Zoals aangegeven in de reactie op het advies van de Commissie-Van Rijn zal de regering in 2020 € 60 miljoen overhevelen van de tweede naar de eerste geldstroom. Hiermee wordt een groot deel van de scheefgroei hersteld. VSNU, NWO en KNAW willen dit bedrag op een verantwoorde wijze op laten lopen tot € 100 miljoen vanaf 2021 op basis van een zorgvuldige analyse van verschillende instrumenten waarmee NWO middelen in competitie verdeelt. Ik wil VSNU, NWO en KNAW de kans bieden om met een gedragen voorstel voor de verdere overheveling te komen. Op grond van een dergelijk voorstel neem ik een beslissing. VSNU en NWO willen bij die selectie het advies van de KNAW-commissie Weckhuysen betrekken dat later dit jaar verschijnt.¹

De Commissie-Van Rijn suggereerde dat er € 65 miljoen nodig is om de scheefgroei te herstellen en adviseerde om daarnaast de middelen in de

¹ De commissie heeft als taak te onderzoeken wat de optimale verhouding is tussen talent-, thematische en vrije onderzoeksprogramma's bij NWO. De directe aanleiding voor dit onderzoek is de motie van het Lid Bruins van de ChristenUnie over de herwaardering van de vrije competitie (Kamerstukken II, 2017–2018, 29 338, nr. 167).

SEO-regeling over te hevelen zodat dit bedrag wordt aangevuld tot € 100 miljoen. De VSNU en NWO is om advies gevraagd over de overheveling en daarbij is besloten om het voorstel van VSNU en NWO te volgen en inderdaad (per 2021) € 100 miljoen over te hevelen waaronder de middelen voor de SEO-regeling. Met de overheveling van de SEO-regeling naar universiteiten blijkt, gemeten over de periode 2015–2018, € 40 miljoen gemoeid. Dit bedrag zal worden uitgekeerd naar rato van het gemiddelde bedrag dat een universiteit verworven heeft. De universiteiten kunnen deze middelen naar eigen inzicht inzetten, zonder dat daar (zoals voorheen) Europese beurzen voor nodig zijn. Daardoor ontstaat, volgens het voorstel van VSNU en NWO, meer vrije financiële ruimte. De overheveling is dus niet slechts van administratieve aard. Daarnaast wordt nog € 20 miljoen uit andere programma's overgeheveld. Met de overheveling van € 60 miljoen per 2020 (incl. de SEO-regeling) wordt dus 92,3% van de door de Commissie-Van Rijn geconstateerde scheefgroei opgelost; als de overheveling in 2021 groeit tot € 100 miljoen is dat 153,8%.

De leden van de GroenLinks-fractie benoemen dat de regering aan heeft gegeven dat de gelden van de kwaliteitsafspraken niet besteed mogen worden om de negatieve effecten van de wijzigingen van de bekostigings-systematiek te compenseren. De leden vragen de regering toe te lichten wat de mogelijke effecten zijn van de gelden van de kwaliteitsafspraken en de voorgenomen wijziging naar aanleiding van de Commissie-Van Rijn zijn voor de werkdruk van de instellingen? De leden vragen zich daarnaast af of de regering de hoge werkdruk erkent waar onder andere WO in Actie en de studentenorganisaties ISO en LSVb aandacht voor vragen? En of de regering voorafgaand aan het besluit om de aanbevelingen van de Commissie-Van Rijn over te nemen in kaart gebracht heeft welk effect dit heeft op de werkdruk van docenten?

Voor wat betreft de kwaliteitsafspraken geldt dat het systeem in goede samenspraak met hogescholen, universiteiten en studentenorganisaties tot stand is gekomen. Het maken van plannen voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs levert werk op, maar ook beter onderwijs. De baten wegen daarbij op tegen de lasten. Ook kunnen door de studievoorschotmiddelen, de middelen voor sectorplannen onderzoek en de middelen voor bètatechniek extra docenten en onderzoekers worden aangenomen, dat verlicht ook de werkdruk.

De regering heeft aandacht voor de werkdruk op de instellingen. We werken aan een omslag naar een minder door concurrentie gedreven en meer op samenwerking gericht stelsel. In de kabinetsreactie op de Commissie-Van Rijn is aangekondigd dat middelen uit de tweede geldstroom worden overgeheveld naar de eerste geldstroom, en eerder is reeds aangekondigd dat de VSNU, NWO en KNAW op verzoek van de Minister van OCW werken aan een plan om de druk op het systeem te verlagen (werkdruk, aanvraagdruk en flexibele contracten). Via NWO lopen nu al diverse trajecten om dit te bewerkstelligen (inbeddingsgarantie voor Veni- en Vidi-financiering, voorselectie op basis van CV etc.) Ook universiteiten hebben een belangrijke rol door te zorgen dat er minder aanvragen worden ingediend, bij Zwaartekracht als voorwaarde ingevoerd dat ieder College van Bestuur maximaal vier aanvragen mag indienen. De regering beoogt dat al deze maatregelen bijdragen aan het verlagen van de werkdruk van docenten en onderzoekers en bijdragen aan minder competitie. Ondanks al deze inspanningen, is de werkdruk hoog. Het is naast bovenstaande maatregelen van belang dat ook naast waardering voor wetenschappelijk onderzoek, er waardering is voor het geven van onderwijs, het realiseren van impact op de maatschappij en het tonen van academisch leiderschap. Door binnen teams een gedifferenti-

eerde taakverdeling te organiseren, moet er minder druk komen te liggen op individuele excellentie en moet er meer aandacht zijn voor de prestaties van het team als geheel.

De regering stelt € 27 miljoen beschikbaar voor een zachte landing als gevolg van de wijziging in de bekostiging. De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat de regering dit teniet doet door een gelijktijdige korting van € 25,1 miljoen op de loon- en prijsbijstelling ten behoeve van onder meer de vervanging van de ICT bij DUO. De leden vragen de regering toe te lichten waarom onderwijsinstellingen worden gekort? Dit omdat de GroenLinks-fractie vindt dat onderwijsinstellingen niets van doen hebben met de ICT-problematiek bij DUO. Daarnaast vragen de leden of de regering, voorafgaand aan dit besluit, ook andere inkomstenbronnen heeft overwogen van waaruit de ICT-problematiek bij DUO gefinancierd kan worden? Wanneer dit het geval was vragen de leden zich af wat de doorslag gaf om zoals de leden het formuleren, de rekening door te schuiven naar onderwijsinstellingen? Wanneer geen andere inkomstenbronnen zijn overwogen vragen de leden zich af waarom niet? Daarnaast vragen de leden zich af of aanwijzingen voor de regelgeving om het verkennen van alternatieven vraagt?

Om de taken van DUO uit te kunnen blijven voeren, onder meer voor de bekostiging van de onderwijsinstellingen, zijn investeringen nodig in onderhoud en vervanging van de ICT-systemen. Conform de begrotingsregels van dit kabinet dient een dergelijke toevoeging van budget aan DUO gedekt te worden binnen de OCW-begroting. Dit is gedekt door het inzetten van een deel van de Ipo op onderwijs, onderzoek en apparaat. Hiermee is het beschikbare budget voor onderwijsinstellingen niet verlaagd, maar is slechts minder verhoogd dan zonder deze inhouding mogelijk was. Overigens is de loonbijstelling (€ 100,5 miljoen in 2019 voor het wo) wel gewoon toegevoegd. Voor het dekken van de ICT problematiek bij DUO zijn meerdere alternatieven op de OCW-begroting overwogen. Uiteindelijk is voor de inzet van een deel van de Ipo op onderwijs, onderzoek en apparaat besloten.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie de regering toe te lichten wat haar langetermijnvisie is op het bekostigingsstelsel gezien de uitspraak »quick and dirty»? De leden willen weten wat daarmee bedoeld werd.

Belangrijke elementen uit de kabinetsreactie op het advies van de Commissie-Van Rijn, zijn het vergroten van het vaste deel in de onderwijs-bekostiging en het beter in balans brengen van de eerste en tweede geldstroom. Daarmee wordt beoogd om minder concurrentieprikkels in te bouwen in de bekostiging van het hoger onderwijs en onderzoek. Ook wordt de komende periode onderzoek gedaan naar de kosten van het onderwijs en de toereikendheid van de bekostiging. Dit onderzoek kan leiden tot een volgend herijkingsmoment voor de bekostiging van het hoger onderwijs en onderzoek. In de Strategische Agenda die eind 2019 zal verschijnen, zal de regering terugkomen op de vraagstukken op het terrein van bekostiging van het hoger onderwijs voor de toekomst. Meer samenwerking en minder concurrentie zijn daarbij leidende principes. De reallocatie van middelen op basis van het aandeel van een instelling in het aantal studenten aan bètatechnische opleidingen, is bedoeld om een urgent probleem op te lossen. Dat is bedoeld met de gebruikte term »quick and dirty».

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie zich af of het regeerakkoord de enige grondslag is voor de herverdeling van middelen van alfa-gamma en medisch naar bèta-techniek?

In de bètatechniek bestaat een grote en toenemende vraag vanuit de arbeidsmarkt, en tegelijkertijd toenemende aantallen studenten die bereid zijn een opleiding in dit domein te volgen, terwijl de bèta-technische opleidingen deze vraag niet kunnen verwerken met behoud van kwaliteit. In 2016 werd al door de motie Duisenberg-Rog², die een zeer brede meerderheid had in de Tweede Kamer, opgeroepen om de financiële knelpunten en capaciteitsknelpunten bij de 4 technische universiteiten te onderzoeken en de Kamer hierover in het voorjaar van 2017 te informeren. Daarop is onderzoek uitgevoerd door CHEPS, en heeft de Minister van OCW vervolgens de Commissie-Van Rijn ingesteld.

Daarnaast verzoeken de voorgenoemde leden stil te staan bij de motie-Ganzevoort³ die oproept te streven naar op onderzoek gebaseerde argumentatie. De leden willen weten welk wetenschappelijk bewijs er bestaat voor effect en doelmatigheid van een dergelijke herverdeling, dan wel de macrobudgetneutrale uitvoering ervan?

Ik heb grondig laten onderzoeken hoe de bekostiging het best kon worden herzien, eerst door onderzoek door CHEPS en vervolgens het advies van de Commissie-Van Rijn. Daarmee is tegemoet gekomen aan de wens van de motie-Ganzevoort om te streven naar op onderzoek gebaseerde argumenten.

De leden vragen daarnaast om een nadere toelichting over de noodzaak, wenselijkheid en effecten van deze herverdeling?

Zie het antwoord op de vraag over de grondslag voor de herverdeling van de middelen van alfa-gamma en medisch naar bètatechniek. Op de herverdeeffecten tussen instellingen is ingegaan in de bijlage van de kabinetsreactie op het advies van de Commissie-Van Rijn.⁴

De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarnaast naar de verdere stappen die de regering voornemens is te zetten in de verschuivingen in de bekostigingssystematiek met in achtneming van aanwijzing 4.17 van de aanwijzingen voor de regelgeving?

Zoals hierboven beschreven zal de regering in de Strategische Agenda hoger onderwijs die eind dit jaar zal verschijnen, terugkomen op de vraagstukken op het terrein van bekostiging van het hoger onderwijs voor de toekomst. Ook voert de regering een onderzoek uit naar de kosten van het hoger onderwijs. Dit onderzoek kan leiden tot een volgend herijkingsmoment voor de bekostiging van het hoger onderwijs en onderzoek. Ook bij nieuwe veranderingen in de bekostigingssystematiek zal aanwijzing 4.17 van de aanwijzingen voor de regelgeving in acht worden genomen.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan te begrijpen dat instellingen zelf beslissen over hun interne begroting, maar hebben hierdoor wel vragen bij de beleidseffectiviteit van de bedoeling van de regering meer te investeren in technische opleidingen. De leden horen graag van de regering een visie op de samenhang tussen wetenschapsgebieden?

De visie van de regering op de samenhang tussen wetenschapsgebieden is beschreven in de wetenschapsbrief van 28 januari 2019: «Nieuwsgierig en betrokken – de waarde van wetenschap».⁵ Samenhang en samenwerking tussen wetenschapsgebieden zijn van groot belang voor

² Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VIII, nr. 24

³ Kamerstukken I, 2018/19, 34 911 nr. G

⁴ Kamerstukken II, 2018/19, 31 288, Nr. 744

⁵ Kamerstuk II, 2019, 29 338 nr.186

wetenschappelijke doorbraken en maatschappelijke impact. Samenwerking tussen wetenschapsgebieden vereist een excellente kennisbasis die alle wetenschapsgebieden omvat en, waar relevant, met elkaar verbindt. Daarom wordt in de volle breedte geïnvesteerd in de wetenschap, onder andere via de eerste geldstroom, het stelsel van KNAW- en NWO-instituten en NWO-programma's voor de volle breedte van wetenschapsgebieden. Daarnaast wordt geïnvesteerd in interdisciplinair onderzoek, onder andere binnen de Nationale Wetenschapsagenda (NWA). Voorbeelden van interdisciplinair onderzoek binnen de NWA zijn beschreven de Kamerbrief van 12 juli 2019 «Uitkomsten van de eerste call van de Nationale Wetenschapsagenda».⁶

De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarnaast 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?

Het bekostigingsmodel dat in het hoger onderwijs wordt gehanteerd is een verdeelmodel tussen instellingen. Het macrobudget wordt over instellingen verdeeld op basis van een aantal parameters (bijvoorbeeld studentaantallen, aantal diploma's en vaste voet). Bij herverdeling van middelen was het dus al bij de opdracht aan de Commissie-Van Rijn denkbaar dat er herverdeeleffecten zouden zijn tussen universiteiten.

Daarnaast vragen zij zich af of de regering heeft voorzien dat de brede universiteiten deze verschuiving niet zouden doorvoeren in de interne allocatie? Dit omdat volgens de GroenLinks-fractie brede universiteiten het belang van de verschillende wetenschapsgebieden in balans willen houden, waardoor de facto technische opleidingen aan brede universiteiten sterk benadeeld worden in vergelijking met technische universiteiten.

Universiteiten ontvangen de bekostiging via de lumpsum, waarbij bestuurders eigen keuzes kunnen maken in het intern toedelen van middelen aan opleidingen. Instellingen hoeven de verdeelsleutel die de rijksoverheid hanteert, niet over te nemen en hoeven dus ook niet te realloceren van alfa, gamma en medisch. De regering heeft er begrip voor dat brede universiteiten deze verschuiving niet één op één doorvoeren in de interne allocatie omdat zij het belang van de verschillende wetenschapsgebieden in balans willen houden. Tegelijkertijd kunnen algemene universiteiten ook hun middelen richten op bijvoorbeeld interdisciplinaire samenwerking. Iedere instelling heeft haar eigen profiel en kan dus ook in de interne verdeelsystematiek eigen keuzes maken. Daarnaast heeft het kabinet met de Kamerbrief van 12 september 2019 aangegeven de motie Van Meenen uit te voeren en de sectorplanmiddelen bètatechniek (€ 18 miljoen), die worden overgeheveld van de tweede geldstroom naar de eerste geldstroom, volledig bij de bètatechniek van algemene universiteiten te laten landen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering dit had kunnen voorzien? En of de regering daardoor haar eigen «quick and dirty»-benadering hadden kunnen bijsturen en maatschappelijke onrust had kunnen voorkomen?

De regering heeft voorzien dat herverdeling van de onderwijsbekostiging zal leiden tot onrust bij universiteiten, en heeft daarom aanvullende middelen vrijgemaakt in de eerste suppletoire begroting 2019, om de

⁶ Kamerstuk II, 2019, 29 338 nr. 207

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, te weten, € 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.

Het is van belang dat onderwijsinstellingen voldoende middelen ter beschikking krijgen om kwalitatief goed onderwijs te verzorgen, zo stellen de leden van de PvdA fractie. De Stichting van het Onderwijs, het samenwerkingsverband van de sectororganisaties en vakorganisaties in het onderwijs, gaven in een brief van 11 juli jl. aan de bewindslieden van OCW aan dat dit door het huidige regeringsbeleid en de keuzes die in de Voorjaarsnota 2019 zijn gemaakt volgens hun niet gegarandeerd kan worden. De middelen die de regering beschikbaar stelt, zijn volgens deze werkgevers en werknemers in het onderwijs niet toereikend. De structurele bezuinigingen, oplopend tot € 328 miljoen op jaarbasis, leiden volgens hen ertoe dat onderwijsinstellingen onvoldoende middelen hebben om de mutaties in leerlingen- en studentenaantallen op te vangen en adequate maatregelen te nemen voor bijvoorbeeld de personeelstekorten. De leden van de PvdA fractie vragen aan de regering of zij onderschrijven dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk staat en dat de middelen die in de Voorjaarsnota 2019 ter beschikking zijn gesteld niet toereikend zijn om de huidige personeelsproblemen in het onderwijs aan te pakken? Als de regering dit vindt vragen zij zich af wat de regering gaat doen om hier verandering in te brengen? Wanneer de regering dit niet onderschrijft vragen de leden zich af waarom niet? Verder vragen de leden zich af welke mogelijkheden de onderwijsinstellingen volgens de regering laten liggen om de kwaliteit van het onderwijs te borgen en te verbeteren?

Het Nederlandse onderwijsstelsel doet het op veel punten goed. Nederland onderscheidt zich door een goede aansluiting op de arbeidsmarkt, een hoge deelname aan het hoger onderwijs en de goede kwaliteit van het onderwijs. In het internationaal vergelijkend onderzoek PIAAC (Buisman et al., 2013) doen Nederlandse opgeleiden het bijzonder goed op taalvaardigheid, rekenvaardigheid en probleemoplossend vermogen. Ook in de recente studie van de OECD (Benchmarking Higher education System Performance, 2019) naar het hoger onderwijs, presteert Nederland internationaal vergelijkend bovengemiddeld. Dit zijn positieve ontwikkelingen, maar er zijn ook uitdagingen. Dit kabinet investeert daarom veel in het onderwijs onder andere ten behoeve van salaris, werkdrukverlichting, het wegwerken van onderwijsachterstanden en het stimuleren van technisch onderwijs.

De opgave is ook voor de komende jaren nog groot. Het funderend onderwijs staat onder druk in de context van een moeilijke arbeidsmarkt-situatie in combinatie met de uitstroom van veel deskundig personeel ten gevolge van vergrijzing, de eisen die de maatschappij aan het onderwijs stelt en het feit dat er veel in deeltijd wordt gewerkt in het onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs constateert dat het aantal hoogpresteerders op de basisschool is afgenomen en dat het aantal kinderen dat het minder goed doet juist is toegenomen. Ook zijn er grote verschillen in hoe goed scholen het doen. Het aantal goede of excellente basisscholen is in 2018 toegenomen, maar het aantal zeer zwakke scholen ook. Dat is zorgelijk, omdat het bereikte onderwijsniveau sterk samenhangt met iemands persoonlijke welvaart en welzijn later in het leven. Bijvoorbeeld als het gaat om de kans op werk en inkomen, om levensduur en gezondheid. In het mbo ligt er een uitdaging om een goede aansluiting op de arbeidsmarkt te borgen, vooral voor jongeren in een kwetsbare positie. Op het

gebied van internationalisering zoekt het hoger onderwijs een nieuwe balans tussen enerzijds het belang van internationalisering en anderzijds de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten en het belang van de Nederlandse taal.

Veranderingen in de bekostiging van het hoger onderwijs dienen zorgvuldig en goed onderbouwd plaats te vinden stellen de leden van de PvdA fractie. In de Voorjaarsnota wordt een voorschot genomen op de uitkomsten van de Commissie-Van Rijn, zoals beschreven in haar rapport «Wissels om». In de Voorjaarsnota wordt aangegeven hoe de extra investeringen in bèta-techniek (€ 37 miljoen) in het hoger onderwijs in 2019 worden verdeeld. In de Voorjaarsnota is opgenomen dat «De uitkomsten van de Commissie-Van Rijn zullen worden meegenomen in de verdeling van deze middelen vanaf 2020».

De leden van de PvdA fractie benoemen dat veel veldpartijen, waaronder de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en ook verschillende wetenschappers werkzaam in de bèta-techniek (waaronder Bèta's tegen Van Rijn via Jonge Akademie) hebben gepleit voor meer geld voor onderwijs en onderzoek, maar willen niet dat investeringen in bèta-techniek ten koste gaan van andere wetenschapsgebieden. Daarbij wijzen zij erop dat de druk bij jonge onderzoekers hierdoor onnodig wordt vergroot en de interdisciplinaire samenwerking tussen wetenschappers erdoor onder druk komt te staan. Allereerst vragen de leden van de PvdA fractie de regering waarom zij ervoor kiest om de investeringen in bètastudies ten koste te laten gaan van andere studies? De leden vragen om een reactie van de regering op de hiervoor weergegeven kritiekpunten van de veldpartijen?

Het bekostigingsmodel dat in het hoger onderwijs wordt gehanteerd is een verdeelmodel tussen instellingen. De reallocatie van middelen richting bètatechniek heeft gezorgd voor herverdeeleffecten tussen universiteiten. Deze zijn voor een groot deel gedempt met behulp van de middelen uit de eerste supplettoire begroting en door een fasering van drie jaar. Bestuurders van universiteiten dienen zelf te beslissen over de interne allocatie van middelen, ook wegende omstandigheden als werkdruk en de financiering van interdisciplinaire samenwerking. Dat hoort bij de bestedingsvrijheid binnen de lumpsum. Verder zijn er ook landelijke instrumenten die inter- en multidisciplinair onderzoek stimuleren, zoals Zwaartekracht en de Nationale Wetenschapsagenda en streeft de regering – in samenwerking met instellingen – naar het verminderen van werkdruk.

De leden van de PvdA fractie vinden dat het onduidelijk is wat de implicaties zijn van het uitvoeren van de adviezen van de Commissie-Van Rijn. Hoewel er sprake is van een lumpsumfinanciering, beïnvloedt de regering de interne verdeling van de middelen binnen universiteiten door het wijzigen van de beleidsregels aangaande de bekostiging binnen het hoger onderwijs zo stellen de leden van de PvdA fractie. De leden van de fractie van de PvdA verzoeken de regering de Eerste Kamer inzicht te geven in de herverdelingseffecten, zowel tussen als binnen universiteiten. Deze leden verzoeken de regering om daarbij in te gaan op het effect op de verdeling van de middelen tussen alfa, gamma-, medische en bètastudies.

De herverdeeeffecten tussen universiteiten zijn opgenomen in de bijlage van de kabinetsreactie op het advies van de Commissie-Van Rijn.⁷ De herverdeeeffecten binnen universiteiten kan de regering niet geven, omdat dit een afweging is die bij de bestuurders van instellingen zelf ligt.

Meer in het algemeen vragen de leden van de PvdA fractie de regering hoe de verantwoordelijkheid van de Minister om via bekostiging invloed uit te oefenen op de verdeling van de middelen in het hoger onderwijs zich verhoudt tot de uitspraak van de Minister dat het hoger onderwijs vrij is hoe ze omgaat met de lumpsumfinanciering? De leden vragen zich af of het voor de Minister acceptabel is als een instelling in het hoger onderwijs ervoor zou kiezen om niet extra te investeren in bètastudies ten kosten van andere studies?

Het bekostigingsmodel is een verdeelmodel dat het macrobudget voor universiteiten verdeelt over de universiteiten. Binnen de lumpsum maken bestuurders eigen afwegingen over de besteding van deze middelen.

De leden van de PvdA fractie geven aan met enige verbazing het volgende citaat te hebben gelezen over het overnemen van het omstreden advies van de Commissie-Van Rijn in de NRC van 2 september jl.: «Het was een spoedoperatie – quick and dirty, maar het moest even gebeuren.» De leden vernemen graag van de regering waaruit de noodzaak voor deze spoedoperatie blijkt. En op welke delen van de voorliggende wijziging doelt de Minister namens de regering met quick en op welke met dirty? (32, 33)

Met de spoedoperatie wordt het probleem bedoeld dat voor een aantal opleidingen in de bètatechniek al een aantal jaar sprake is van een toenemende vraag vanuit maatschappij en arbeidsmarkt, een steeds groter studentenpotentieel, wat er toe leidt dat instellingen de vraag niet kunnen verwerken zonder in te boeten op kwaliteit en er daarom bij deze opleidingen numeri fixi ontstaan. Gezien het belang van technologisering voor de maatschappij is het van belang dat we genoeg studenten kunnen opleiden op deze terreinen. Dat geeft een herverdeeeffect tussen instellingen. Daarom heeft de regering bij de 1e suppletoire begroting 2019 middelen gereserveerd voor een zachte landing van deze herverdeeeffecten. Ook is om die reden een driejarig pad ingevoerd, in plaats van een tweejarig pad, zoals de Commissie-Van Rijn had voorgesteld.

Gegeven de aandacht voor uitvoerbaarheid binnen deze Kamer vragen de leden van de fractie van de PvdA hoe de regering alfa, gamma, medisch en bèta onderscheidt? En wat de gevolgen zijn voor inter- en multidisciplinaire samenwerkingsverbanden?

De regering heeft zich voor de reallocatie gebaseerd op de met het techniekpact gehanteerde definitie van bètatechniek. De regering heeft daarbij de opleidingen in het hoger onderwijs die behoren tot de CROHO-sectoren Natuur en Techniek, de opleidingen van buiten de CROHO-sectoren Natuur en Techniek met meer dan 50% bètatechniek en de lerarenopleidingen die betrekking hebben op bètatechniek meegenomen in haar berekeningswijze. In de berekeningswijze heeft de regering verder geen onderscheid gemaakt tussen alfa, gamma en medisch.

Zoals gezegd is het aan bestuurders van universiteiten om te beslissen hoe zij intern middelen verdelen, dit geldt ook voor de gevolgen voor inter- en multidisciplinaire samenwerkingsverbanden.

⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 31 288, Nr. 744

Ook vragen de PvdA leden zich of welke rol de alfa-, gamma- en medische wetenschappen hebben naar de mening van de regering bij de opleiding van bètastudenten? Daarbij verzoeken zij de regering hierbij de inzichten van Martha Nussbaum te betrekken.

De samenleving heeft studenten en onderzoekers van verschillende disciplines nodig. De reallocatie van middelen naar bètatechniek doet niet af aan het belang om ook alfa-, gamma- en medische studenten op te leiden, en studenten ook breder te vormen. Martha Nussbaum onderstreept het belang van deze brede vorming ook. Universiteiten maken vanuit hun profiel en maatschappelijke opdracht eigen keuzes of en in hoeverre bij bètatechniekopleidingen ook invalshoeken vanuit andere disciplines worden betrokken om te zorgen voor deze brede vorming van studenten. Daarnaast is Bildung in 2020 één van de vier thema's in het Comeniusprogramma.

Voorts vragen de leden de regering wat naar haar mening het doel van onderwijs is? En hoe verhoudt het voornemen om middelen te herverdelen zich tot deze Bildungsopdracht?

Het onderwijs heeft een driedelige opdracht, namelijk kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Bildung past daar bij. Hoe invulling wordt gegeven aan deze opdracht verschilt per discipline, opleiding en instelling.

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