

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2024

1. Inleiding

In het hoofdlijnenakkoord (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 37) is besloten tot een rijksbrede taakstelling op subsidies van structureel € 1 miljard. Voor het Ministerie van OCW betreft het aandeel in de subsidietaakstelling € 75 miljoen in 2025 oplopend tot structureel € 361 miljoen vanaf 2029. Met de subsidietaakstelling is mogelijk gemaakt dat in andere maatschappelijke doelen geïnvesteerd kan worden en er is ruimte gekomen voor lastenverlichtingen. De invulling van de taakstelling gaat gepaard met scherpe keuzes die wij in deze brief aankondigen. Gezien de omvang en impact op onze onderwijs- en onderzoeksinstellingen, en publieke omroepen vroeg de concrete invulling voor 2026 en verder om een zorgvuldige, integrale weging van alle budgetten op de OCW-begroting. Zo kunnen we op een verantwoorde manier de taakstelling invullen en beter rekening houden met de consequenties voor alle betrokkenen. Het is onvermijdelijk dat wij op een aantal beleidsterreinen focus moeten aanbrengen.

Wij snappen heel goed dat de maatregelen pijnlijk zullen zijn. Op onderdelen leiden de maatregelen tot minder ondersteuning voor leerlingen en studenten, bijvoorbeeld in het bewegingsonderwijs en voor leraren die willen promoveren; minder ruimte voor extra begeleiding die leerlingen ontvangen bij de overstap naar het vervolgonderwijs; tot minder budget voor de publieke omroepen; en minder budget voor samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Wij zijn ons bewust van de effecten van de maatregelen en blijven het gesprek voeren met leerlingen, studenten, docenten, onderzoekers, journalisten, en de makers in de culturele en creatieve sector, die voor ons centraal staan in het vormgeven van ons beleid.

De invulling van de taakstelling voor het jaar 2025 is verwerkt in de ontwerpbegroting 2025 die op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer is aangeboden. De invulling van de subsidietaakstelling voor 2026 en verder was in de ontwerpbegroting voorlopig verwerkt op drie grote subsidiebudgetten, te weten het budget voor overige subsidies op Begrotingsartikel 1, het budget voor overige subsidies op Begrotingsartikel 3 en het budget voor de Regeling praktijkleren op Begrotingsartikel 4. De concrete invulling voor 2026 en verder zoals in deze brief wordt aangekondigd en middels de nota van wijziging is verwerkt vervangt de voorlopige verwerking. Deze werkwijze stond ook toegelicht in de ontwerpbegroting 2025 en de Kamerbrief naar aanleiding van het verzoek van het lid Jetten tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen¹.

Met de invulling van de taakstelling blijven we volop inzetten op de prioriteiten uit het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96). We bekrachtigen met deze invulling het uitgangspunt dat we zoveel mogelijk gebruikmaken van structurele middelen voor de bekostiging van onze sectoren. We maken gerichte keuzes en brengen het aantal subsidies naar beneden, waarmee meer focus ontstaat voor onze belangrijkste doelen. Zo blijven we inzetten op het verbeteren van de prestaties op lezen, rekenen en schrijven en zetten we in op het borgen van voldoende en kwalitatief goed onderwijspersoneel. Met de gekozen maatregelen zorgen wij ervoor dat onze middelen zoveel mogelijk landen in de klas, ten gunste van studenten in het vervolgonderwijs en bij makers in de culturele en creatieve sector. Tegelijkertijd kan deze subsidietaakstelling in samenloop met andere taakstellingen het moeilijker maken om gestelde doelen te bereiken. Werkdruk bij wetenschappers hangt samen met de beschikbaarheid van onderzoeksmiddelen; studentenwelzijn hangt samen met ervaren prestatiedruk. Dat laat onverlet dat gezien de schaarste in middelen, wij vol inzetten om de eerdere investeringen die wel worden doorgezet, samen met instellingen en de mensen waar OCW voor werkt, maximaal tot positief effect te laten komen.

2. Uitgangspunten bij de invulling van de taakstelling

Het aandeel van OCW in de rijksbrede subsidietaakstelling is ingevuld aan de hand van drie uitgangspunten. Deze uitgangspunten liggen ten grondslag aan de gemaakte inhoudelijke keuzes om al dan niet te korten op bepaalde regelingen en instrumenten.

1. Focus op maatschappelijke opgaven: We blijven inzetten op beleid dat grote bijdragen levert aan onze doelstellingen en werkt voor leerlingen en studenten; docenten en onderzoekers; en de makers in de culturele en creatieve sector.
2. Focus op financiering van structurele aard: De financiering van onze instellingen vindt zoveel mogelijk plaats met structurele middelen. Zo zijn we betrouwbaar als overheid. De subsidietaakstelling wordt zoveel mogelijk ingevuld met regelingen die een incidenteel karakter hebben.
3. Gerichtte keuzes en vermindering van administratieve lasten: Met de gemaakte keuzes over wat we niet meer gaan subsidiëren, brengen we focus aan en verminderen we de administratieve lasten voor instellingen. Zo worden subsidieplafonds verlaagd en worden een aantal grote en kleine regelingen in zijn geheel afgeschaft. Daarbij is ook specifiek gekeken naar regelingen die niet bewezen of onvoldoende effectief zijn. Door gerichte keuzes te maken verminderen we bovendien de administratieve lasten binnen ons ministerie.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600, nr. 8

Deze uitgangspunten worden in het vervolg van deze brief verder toegelicht. We gaan hierbij ook in op een aantal specifieke maatregelen en hoe deze zich verhouden tot de gehanteerde uitgangspunten. In de bijlage worden alle maatregelen nader toegelicht. Bij de invulling van de taakstelling is steeds rekening gehouden met aangegane juridische verplichtingen.

2.1 Focus op onze maatschappelijke opgaven

Bij de invulling van de subsidietaakstelling is zoveel mogelijk ervoor gekozen om beleidsprioriteiten te ontzien.

- We willen dat de prestaties in het primair, voortgezet, beroeps- en wetenschappelijk onderwijs over de gehele linie omhoog gaan, met als resultaat dat iedere leerling en student datgene leert wat hij of zij nodig heeft om zich staande te houden in de maatschappij. Voor het funderend onderwijs komt er een Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs, waarmee we blijven inzetten om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. Er wordt niet gekort op budget bestemd voor de curriculumherziening; op praktijkgericht onderwijs en sterk techniekonderwijs; de krimpaanpak en op bibliothekenbeleid.
- Wij zetten ons in voor erkenning en waardering voor wetenschappers en het vergroten van de maatschappelijke impact van kennis uit onderzoek. Er wordt niet gekort op de sectorplannen in het wetenschappelijk onderwijs.
- Het grote tekort aan leraren en schoolleiders is een van de belangrijkste problemen van dit moment. We zetten daarom alles op alles om de tekorten terug te dringen. Er wordt niet gekort op budgetten die als doel hebben om het lerarentekort terug te dringen.
- Nederland kent grote tekorten op de arbeidsmarkt in diverse cruciale sectoren. Wij willen mensen in staat stellen om een kansrijk opleidingsprogramma te volgen en om zich een leven lang te ontwikkelen. Er wordt niet gekort op de werkagenda mbo en het stagepact mbo of andere budgetten bestemd voor leven lang ontwikkelen.
- We waarborgen de sociale veiligheid en gelijke behandeling op iedere instelling. Er wordt niet gekort op budgetten bestemd voor het bevorderen van sociale veiligheid.
- Wij blijven bijdragen aan het culturele klimaat, bijvoorbeeld door de financiering van de culturele basisinfrastructuur, de rijkscultuurfondsen en de musea; het versterken van de infrastructuur voor cultuurbeoefening; en investeringen in openbare bibliotheken. Ook blijven we inzetten op cultureel erfgoed als onderdeel van de fysieke leefomgeving. De middelen voor de culturele basisinfrastructuur blijven beschikbaar en de makers in de culturele en creatieve sector worden zoveel mogelijk ontzien.
- Wij blijven inzetten op een hoogwaardig niveau onderzoeksjournalistiek en het borgen dat journalisten overal vrij en veilig kunnen werken. De middelen die beschikbaar zijn voor (onderzoeks)journalistiek blijven vanaf 2026 structureel beschikbaar.

Er is bezien welke regelingen effectief en gericht bijdragen aan onze beleidsdoelen. Voor het funderend onderwijs geldt dat de middelen voor het verbeteren van de basisvaardigheden en de middelen uit het onderwijsakkoord om te investeren in goede leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel beschikbaar blijven. Middels het Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs kan zo blijvend worden ingezet op het verhogen van de onderwijskwaliteit. Voor de begrotingsbehandeling ontvangt u een Kamerbrief, waarin wij ingaan op de hoofdlijnen om tot een gedragen herstelplan funderend onderwijs te komen.

Voor de mbo-sector is gekozen om in te blijven zetten op de Regeling versterking aansluiting beroepsonderwijskolom en de Regeling praktijkleren. Dit gaat ten koste van het Regionaal Investeringsfonds mbo. Het Regionaal Investeringsfonds is gestart in 2014 heeft als doel gehad om de samenwerking tussen instellingen, de publieke sector en het bedrijfsleven te stimuleren. Het is pijnlijk om deze regeling, die zoveel innovatie heeft voortgebracht niet te verlengen na 2028. Desondanks vinden wij het gezien de looptijd van de regeling van veertien jaar redelijk om van het onderwijs en bedrijfsleven te verwachten dat deze samenwerking ook zonder deze subsidieregeling verder wordt voortgezet. Door prioriteit te geven aan de Regeling versterking aansluiting beroepsonderwijskolom kan bovendien ingezet blijven worden op het verbeteren van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt, omdat de regeling beoogt op te leiden voor tekortsectoren. Met een lager beschikbaar budget willen we deze regeling gericht in blijven zetten, zodat leerlingen en studenten in het beroepsonderwijs zich zo goed mogelijk kunnen ontwikkelen en we uitval kunnen voorkomen. Daarom zullen wij nadere keuzes maken over de inzet van deze subsidieregeling. Hierover wordt uw Kamer later geïnformeerd.

Voor media geldt dat de middelen voor (onderzoeks)journalistiek vanaf 2026 structureel beschikbaar blijven. Dit zijn gerichte stimuleringsmiddelen die worden ingezet om journalistieke projecten, innovaties, talentontwikkeling en professionalisering te ondersteunen. Door te kiezen voor het ontzien van de middelen voor gerichte stimulering ontstaat wel de noodzaak om te korten op de stelselbekostiging van de publieke omroep. Voor de landelijke publieke omroep komt dit bovenop de specifieke korting uit het hoofdlijnenakkoord.

2.2 Focus op financiering van structurele aard

In het funderend onderwijs zijn de afgelopen jaren extra middelen bovenop de reguliere bekostiging vaak incidenteel verstrekt aan scholen. Dit maakt het lastig om beleid te maken wat gericht is op de lange termijn. In de Kamerbrief over de herijking sturing funderend onderwijs van april jl.² is daarom het uitgangspunt geformuleerd dat structurele taken ook structureel moeten worden bekostigd. Dit geeft het onderwijs de stabiliteit en duidelijkheid om voor de lange termijn aan de gestelde doelen te blijven werken. Daarom is bij het invullen van de subsidietaakstelling gekozen om de reguliere bekostiging zoveel mogelijk te ontzien. De subsidietaakstelling wordt met name ingevuld met aflopende of afgelopen subsidieregelingen (waar wel structureel middelen voor beschikbaar waren op de begroting).

Een aantal jaar geleden heeft binnen OCW een transitie plaatsgevonden in hoe we sturen op het hbo en wo. Dit heeft ertoe geleid dat er nog slechts een beperkt aantal subsidieregelingen zijn voor deze sectoren en de sturing voornamelijk via de bekostiging plaatsvindt. In het mbo wordt meer gebruikgemaakt van subsidieregelingen. Er is daarom gekozen om voor de invulling van de taakstelling specifiek te korten op een aantal regelingen in het mbo. Hiermee komt ook in het mbo de nadruk van de financiering sterker te liggen op de structurele bekostiging.

Voor de cultuursector is ervoor gekozen om budgetten die beschikbaar zijn voor beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld op het terrein van cultureel ondernemerschap en creatieve industrie, meerjarig te korten. Zo wordt het primaire proces zo veel mogelijk ontzien, zoals de bekostiging voor de culturele basisinfrastructuur. Op termijn worden er ook minder geoormerkte middelen beschikbaar gesteld voor inzet op cultuureducatie. Bij

² Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2023–2024, 31 293, nr. 727

het uitwerken van een nieuwe regeling cultuureducatie vanaf 2029 zal worden gezien of verstrekking via de lumpsum van het primair onderwijs het meest logische instrument is. Daarnaast wordt het budget op de Woonhuisregeling vanaf 2029 verlaagd. We bezien of de korting wordt ingevuld door beperkende maatregelen te introduceren zoals een plafond of een drempelbedrag of door het percentage voor tegemoetkoming voor de instandhouding te verlagen.

2.3 Gerichte keuzes en vermindering van administratieve lasten

OCW verstrekt een groot aantal kleinere subsidies. Dit gaat gepaard met veel administratieve lasten. In het kader van de apparaatstaakstelling moeten wij scherp kijken naar waar wij ons op focussen. Daarom bevat het voorstel een aantal maatregelen die mede de lasten voor de instellingen en voor OCW terugbrengen. Dit past ook binnen de opgave van het hoofdlijnenakkoord om het aantal (incidentele) geldstromen terug te brengen. Het verlagen van het subsidieplafond van een regeling zorgt namelijk niet voor minder werklust, in tegenstelling tot het stopzetten van een regeling. In het hoofdlijnenakkoord is besloten om de regeling Maatschappelijke Diensttijd en de regeling brede brugklassen in zijn geheel af te schaffen. Daarnaast besluiten wij in het kader van deze subsidietaakstelling om te stoppen met: de regeling voor het verzuim-deel van de regeling strategisch personeelsbeleid; de regeling bewegingsonderwijs; de regeling voor godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs; de regeling ter ondersteuning en preventie van thuiszitters; de regeling doorstroom vmbo-havo/mbo; het Regionaal Investeringsfonds en de promotiebeurzen voor leraren.

De subsidie voor godsdienstig onderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs die aan het Centrum voor Vormingsonderwijs wordt verstrekt, wordt stopgezet met ingang van 2027. Deze subsidie is bedoeld om vormingsonderwijs te verzorgen op openbare scholen. Vanuit de wettelijke burgerschapsopdracht moeten scholen ook zonder deze subsidie leerlingen kennis laten opdoen over verschillende godsdiensten. Het expertisepunt burgerschap is beschikbaar om scholen hier ondersteuning bij te geven.

Sinds 2017 hebben veel scholen gebruik kunnen maken van de subsidieregeling doorstroom vmbo – mbo/havo. De regeling is bedoeld om de overgang naar vervolgonderwijs te vergemakkelijken. Uit de evaluatie van de regeling blijkt echter dat er geen indicaties zijn dat de regeling effect heeft op onderwijsresultaten. De regeling is afgelopen schooljaar 2023/2024 afgelopen. Gezien de lange looptijd van de regeling en de uitkomsten van de evaluatie wordt de regeling niet verlengd.

Met de structurele bezuinigingen uit het hoofdlijnenakkoord worden eerdere investeringen teruggedraaid. Voor het hbo en wo, en de wetenschap wordt voornamelijk gekort op de eerste geldstroom. Daardoor dreigt de verhouding tussen de eerste en tweede geldstroom na de verwerking van het hoofdlijnenakkoord te veranderen. Daarom is besloten om de subsidietaakstelling voor onderzoeks- en wetenschapsbeleid vrijwel volledig in te vullen met een bezuiniging op de bekostiging van NWO. Daarmee brengen we de structurele verhouding tussen de eerste en tweede geldstroom terug naar de verhouding voorafgaand aan het hoofdlijnenakkoord. Deze bezuiniging telt op bij de bezuinigingen op NWO vanwege de taakstelling op het Fonds voor Onderzoek en Wetenschap en vanwege de alternatieve invulling van de bezuiniging op de sectorplannen. Deze bezuinigingen op NWO hebben mogelijk negatieve impact op het behalen van de doelen van het wetenschapsbeleid: het versterken van het fundament, ruimte geven aan divers talent, en het

verhogen van de maatschappelijke impact van onderwijs en onderzoek. Daarnaast zijn deze bezuinigingen potentieel nadelig voor het concurrentievermogen van Nederland. Wij gaan met NWO in overleg over hoe we de resterende middelen zo effectief mogelijk kunnen inzetten.

Verder vinden er op de gehele OCW-begroting kortingen plaats op budgetten voor overige subsidies en opdrachten. De ruimte voor kleinere incidentele subsidies en opdrachten wordt hierdoor de komende jaren fors kleiner. Dit betekent dat er in de toekomst minder mogelijk is en wij scherpe keuzes moeten maken voor de inzet van deze budgetten, wat ons kan helpen bij de invulling van de rijksbrede apparaatstaakstelling.

3. Tot slot

Bij de invulling van de subsidietaakstelling zijn scherpe keuzes onvermijdelijk. Wij zijn ons ervan bewust dat de maatregelen in deze brief voor velen zullen leiden tot pijnlijke uitkomsten. De betrokken instellingen en organisaties zijn onlangs geïnformeerd over de beëindiging of vermindering van subsidie of bekostiging, of hebben een aankondiging ontvangen tot het niet voortzetten van een meerjarige subsidierelatie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul