

Vergaderjaar 1997–1998

25 615

Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1998

Nr. 29

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 1 september 1998

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ heeft op 18 juni 1998 overleg gevoerd met minister Ritzen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over **de brief van 15 juni 1998 over een korting op het hoger beroepsonderwijs**.

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) constateerde dat in het thans lopend begrotingsjaar voor 15 mln. wordt gekort op het HBO-budget, meer in het bijzonder op de incidentele looncomponent. In de brief van de minister wordt aangegeven dat deze bezuiniging al werd ingeboekt in de meerjarenbegroting-1994 en dat men het betreurt dat in de bijbehorende toelichting niet expliciet werd gemeld om welke specifieke maatregel het ging; hierdoor is «miscommunicatie» ontstaan. Het is voor de Kamer niet mogelijk om met betrekking tot een meerjarenbudget amendementen in te dienen, hetgeen inhoudt dat, ook al was er geen sprake geweest van miscommunicatie, deze bezuiniging niet eerder kon worden weggepoetst. Wat is er de oorzaak van dat de minister nu pas meedeelt dat in een begrotingsjaar dat al een halfjaar gaande is, een korting van 15 mln. wordt toegepast? In de financiële schema's voor de periode 1994–1998, noch in de begrotingen is melding gemaakt van het niet toewijzen van de incidentele looncomponent in 1998. Hoe zullen naar het oordeel van de minister de hogescholen deze bezuiniging in hun lopende begrotingen kunnen verwerken? Aangenomen moet worden dat dit onverwachte gegeven een belemmering zal vormen voor een goede bedrijfsvoering. Ook het vorige jaar was er sprake van een onverwachte negatieve bijstelling van de rijksbijdrage gedurende het lopende begrotingsjaar. Mevrouw Van der Hoeven vroeg zich af wat de noodzaak van de nu aan de orde zijnde korting is. Het is onvoldoende om te stellen dat het voor het op orde houden van de overheidsfinanciën soms nodig is dat pijnlijke maatregelen worden getroffen. De minister is blijkbaar wél in staat om ten behoeve van het ICT-budget voor 1998 uit allerlei begrotingsposten 43 mln. bij elkaar te schrapen. Bovendien wordt in de meerjarenraming die binnenkort in het kader van de suppletore begroting aan de orde komt,

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), De Cloe (PvdA), Van de Camp (CDA), Reitsma (CDA), Van der Hoeven (CDA), Rabbiae (GroenLinks), J.M. de Vries (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Bakker (D66), Dijkzma (PvdA), Belinfante (PvdA), Kortram (PvdA), Duijkers (PvdA), Van Ross-van Dorp (CDA), Hamer (PvdA), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Barth (PvdA), Halsema (GroenLinks), Örgü (VVD) en Wijn (CDA).
Plv. leden: Stellingwerf (RPF), Schimmel (D66), Netelenbos (PvdA), Verburg (CDA), Hillen (CDA), Atsma (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Kamp (VVD), Van Boxtel (D66), Klein Molekamp (VVD), B.M. de Vries (VVD), Ravestein (D66), Valk (PvdA), Gortzak (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Rehwinkel (PvdA), Schreijer-Pierik (CDA), Wagenaar (PvdA), Passtoors (VVD), Poppe (SP), Arib (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD) en Verhagen (CDA).

18 mln. voor LIO-activiteiten opgenomen. Wellicht biedt dit een mogelijkheid om de korting van 15 mln. voor het HBO ongedaan te maken.

Mevrouw **J.M. de Vries** (VVD) wees erop dat de meerjarenraming waarnaar de minister verwijst, normaliter tot stand komt op basis van het doortrekken van de raming van het vorige jaar, vermeerderd met de incidentele loonsomstijging. Duidelijk is dat deze incidentele loonsomstijging niet is meegenomen in de in de begroting-1994 opgenomen raming voor 1998 die nu plotseling blijkt neer te komen op een extra bezuiniging van 15 mln. voor de HBO-sector. De billijkheid van deze bezuiniging ligt niet in de noodzaak van «pijnlijke maatregelen» in het kader van de totale problematiek van de rijksuitgaven of in het leveren van een evenredige bijdrage hieraan, zoals de minister in zijn brief stelt, maar in de vraag of de minister de instellingen en de Kamer wel voldoende duidelijkheid heeft geboden over deze wijziging van de normale vaststelling van budgetten. Alleen als dit gebeurd was, had de Kamer in 1994 kunnen afwegen of dit een weliswaar pijnlijke maar noodzakelijke bezuiniging was en of de HBO-sector een evenredige bijdrage leverde aan de invulling van de budgetbeperkingen. Alleen dan was er sprake geweest van instemming van de Kamer in 1994 met een voornemen tot bezuiniging in 1998, waarna zij bij de vaststelling van de begroting-1998 deze bezuiniging al of niet zou hebben geautoriseerd. Waarom en op welke wijze werd een budgettair probleem in 1994 opgelost door middel van een korting in 1998? Over welk financieel probleem ging het daarbij? Waarom is op geen enkele wijze in de toelichting op de begroting-1994, noch in de toelichting op de begroting-1998 aangegeven dat in het HBO-budget voor 1998 een extra bezuiniging was verwerkt? Op welke wijze zijn de HBO-instellingen op de hoogte gebracht van dit voornemen?

De minister stelt dat de bezuiniging «wordt geïllustreerd» door het feit dat het in 1994 geraamde begrotingsbudget voor 1998 lager is dan dat voor 1997. De minister lijkt te bedoelen dat de Kamer in 1994 uit dit zoekplaatje, dat bovendien nog betrekking had op de geraamde begroting voor vier jaar later, zelf te voorschijn had moeten puzzelen dat er voor het HBO een bezuiniging in het vat zat. Vindt de minister dat dergelijke puzzels de transparantie van de begroting vergroten? Hoe komt het dat er een verschil is tussen 1997 en 1998 van 12,3 mln. en niet van 15 mln.?

Mevrouw De Vries constateerde dat de minister in zijn brief spreekt over de «vastgestelde» meerjarenbegroting-1994. Betwijfeld moet worden of de Tweede Kamer met de aanneming van een begroting voor een bepaald jaar ook meteen de meerjarenbudgetten vaststelt. Immers, de Kamer heeft geen mogelijkheden tot amendementen van meerjarenbudgetten. Deze dienen slechts voor het bieden van inzicht in de continuïteit van de begroting en voor het aangeven van meerjarige financiële consequenties, verbonden aan beleidsvoornemens. Zij vormen in essentie dus slechts een toelichting op de begrotingscijfers die de Kamer vaststelt bij aanneming van een begroting. Dat betekent dat de Kamer uiteindelijk pas met de aanneming van de begroting van 1998 heeft ingestemd met het budget voor het HBO in 1998.

Vanaf het jaar 1994 is het budget voor het HBO aan allerlei veranderingen onderhevig geweest, onder andere doordat de artikelnummers huisvesting en rechtspositionele uitgaven zijn toegevoegd; ook zijn na 1994 allerlei ombuigingen doorgevoerd. Dit betekent dat de voorgenomen verlaging nauwelijks meer te traceren valt in de begroting-1998. Kon, gelet op deze feiten, uit de begroting voor 1998 worden afgeleid dat voor dat jaar de incidentele loonsom niet zou worden toegekend en dat derhalve een bezuiniging van 15 mln. zou worden doorgevoerd?

De fractie van de VVD concludeerde dat het er sterk op lijkt dat hier sprake is van een verborgen bezuiniging, waarvan de Kamer noch de HBO-raad

in redelijkheid hadden kunnen weten dat deze plaats zou vinden. De Kamer heeft weliswaar ingestemd met de begrotingen voor 1994 en 1998, maar het lijkt erop dat zij geen goed inzicht kon hebben in datgene waarmee zij instemde. Dit staat overigens los van de vraag over de rechtvaardigheid van deze bezuiniging. Vooral van deze minister die het op orde brengen van de begroting in de afgelopen perioden steeds als een van zijn voornaamste taken heeft gezien, mag nu een helder antwoord worden verwacht.

Mevrouw **Hamer** (PvdA) verbaasde zich over de wijze waarop deze bezuiniging wordt doorgevoerd. De minister geeft in zijn brief aan dat instellingen hiervan op de hoogte hadden kunnen zijn wanneer zij de desbetreffende memorie van toelichting hadden doorgespit, maar men moet toch wel over een bijzonder goede bril beschikken om zoiets eruit te halen. Waarom is er over deze bezuiniging niet eerder en op een meer gebruikelijke wijze met de instellingen gecommuniceerd? Hoe kunnen naar het oordeel van de minister, mede gelet op de problematiek van het volume in het HBO, de instellingen deze bezuiniging verwerken? Ziet de minister mogelijkheden om deze korting te laten vervallen?

Mevrouw **Lambrechts** (D66) realiseerde zich dat deze bezuiniging, midden in het begrotingsjaar doorgevoerd, bij het HBO overkomt als een koude douche. De minister spreekt over miscommunicatie en verwijst naar de memorie van toelichting bij de begroting-1994 maar de conclusie moet zijn dat een en ander in dat stuk juist niet goed kan worden teruggevonden. Door de verhoging van budgetten en andere factoren komt de korting ook niet goed uit de begrotingsstukken-1998 naar voren. Al met al kan de niet erg precieze lezer hier geen verwijt worden gemaakt; ook de HBO-raad en de Kamer hebben dit niet gesignaleerd. Mede gelet op de zeer krappe HBO-budgetten is het van belang dat nu voor dit probleem een oplossing wordt gezocht. Wellicht kan de minister met voorstellen komen, waarbij ook aandacht kan worden gegeven aan de suggestie van mevrouw Van der Hoeven inzake het LIO-budget.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) vroeg zich af of de minister de commissie zou kunnen overtuigen van de rechtvaardigheid van deze bezuiniging. Is de minister van oordeel dat de Kamer over deze kwestie op een goede manier is geïnformeerd en dat in feite de gehele Kamer heeft zitten slapen? Is de minister bereid om, als de conclusie moet zijn dat de Kamer en de instellingen met deze operatie zijn overvallen, deze bezuiniging van tafel te vegen?

Het antwoord van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

De **minister** erkende dat een fout is gemaakt bij het presenteren van de artikelsgewijze toelichting op de begroting-1994, zulks als gevolg van een misverstand tussen staatssecretaris Cohen en de directie-HBO. De juiste procedure zou zijn geweest, deze korting «uit te schrijven». Hoewel getracht wordt om de artikelsgewijze toelichting steeds duidelijker te maken, kan niet voor 100% worden gegarandeerd dat dergelijke fouten niet voorkomen. Het is een goede zaak dat erkend is dat een fout is gemaakt; niets was gemakkelijker geweest om deze zaak achteraf af te dekken door middel van een versleuteling in het kader van het totale budget.

Moet deze fout in de informatievoorziening zo zwaar worden gewogen dat een op zichzelf te verdedigen maatregel nu moet worden geschrapt? In 1993 werd het toenmalige CDA-PvdA-kabinet geconfronteerd met een desastreuze ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Lange nachtelijke vergaderingen leidden ertoe dat het oorspronkelijke voor Onderwijs

aangegeven bezuinigingspercentage van 40 werd teruggebracht tot 10, maar nog altijd moesten enorme bezuinigingen worden doorgevoerd. Daarbij stond voorop dat het basisonderwijs zoveel mogelijk moest worden ontzien, zodat aanzienlijke bezuinigingen aan de orde kwamen voor het HBO. Echter, in daaraan voorafgaande begrotingen in 1990/1991 werd getracht, meer evenwicht te brengen tussen HBO en WO, hetgeen leidde tot verruimende maatregelen voor het HBO. Additionele budgetten werden vastgesteld, gebaseerd op studentenaantallen waarvan iedereen wist dat ze te hoog waren. Ook de middelen die in deze periode beschikbaar werden gesteld voor de huisvesting, waren bijzonder ruim om ook in die zin evenwicht tot stand te brengen tussen HBO en WO. Tegen die achtergrond werd er bij de voorbereiding van de begroting-1994 voor gekozen, wat meer bezuinigingen bij het HBO dan bij het WO onder te brengen: voor het WO 20 mln. en voor het HBO 11 mln. plus 15 mln. Wanneer dit meteen goed in de begrotingsstukken zou zijn gedocumenteerd, zou dit zeker als redelijk zijn ervaren. Ook het HBO zou deze opzet wellicht als aantrekkelijk hebben ervaren omdat de korting van 15 mln. de eerste jaren niet werd geëffectueerd. De minister gaf toe dat de korting niet goed is aangegeven in de begroting-1998, maar deze kwestie is later heel duidelijk in een afzonderlijke brief ter tafel gebracht. Inderdaad wordt het HBO thans geconfronteerd met bepaalde dreigingen, maar ook voor het WO en andere sectoren gelden negatieve ontwikkelingen. Een beschouwing van het totale onderwijsveld levert geen harde argumenten op om ter oplossing van het gerezen probleem middelen bij andere sectoren weg te halen. Daarom is thans geen voorstel gedaan om tot reparatie over te gaan. De HBO-begroting voor 1998 was bekend zodat de instellingen wisten waar zij aan toe waren. De begroting wordt niet gewijzigd; het enige nieuwe feit is dat men heeft laten weten dat in die begroting 15 mln. aan bezuinigingen is verwerkt. Als dit feit niet bekend was geworden, had er geen haan naar gekraaid. Zou er worden gerepareerd, dan zou in feite 15 mln. extra worden toegevoegd en daarvoor biedt het krappe onderwijsjasje geen ruimte.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) achtte het een goede zaak dat de minister erkent dat fouten zijn gemaakt, maar die erkenning houdt nog niet in dat die fouten niet behoeven te worden hersteld. In het verleden gaf de heer Wallage toe dat ten aanzien van de bouw van een school in Maastricht een fout was gemaakt en die fout werd wél hersteld. De conclusie moet zijn dat de HBO-instellingen van de bezuiniging van 15 mln. niet op de hoogte konden zijn terwijl uit signalen van de HBO-raad blijkt dat wel degelijk moet worden gesproken over een «min» van 15 mln. Hieruit volgt dat er bij reparatie zeker geen sprake is van een «extra» van 15 mln. Als de minister weigert om tot reparatie over te gaan, zal de Kamer op deze kwestie terug moeten komen bij de behandeling van de suppletore begroting.

Mevrouw **J.M. de Vries** (VVD) constateerde dat de minister ruiterlijk heeft erkend dat er in 1993 met betrekking tot deze bezuiniging beter had moeten worden gecommuniceerd. Ook al was er toen wellicht sprake van een goed te verdedigen en redelijke operatie, de Kamer heeft zich hierover noch positief, noch negatief kunnen uitspreken. In een latere fase was de korting niet meer te traceren doordat allerlei mutaties waren doorgevoerd. Tegen die achtergrond is het op dit moment te gemakkelijk om te zeggen dat de HBO-raad en de instellingen een en ander nooit hadden opgemerkt wanneer hierover door het departement geen nadere mededelingen zouden zijn gedaan. De erkenning dat iemand schade is toegebracht is op

zichzelf niet voldoende; er moet ook iets aan de schade worden gedaan. Er zal voor het gerezen probleem een oplossing moeten worden aange-reikt.

Mevrouw **Hamer** (PvdA) was het niet met de minister eens dat de bezuiniging van 15 mln. zowel in 1994 als in 1998 kan worden verdedigd. De korting was wellicht in 1994 te rechtvaardigen geweest, maar de situatie waarin het HBO zich thans bevindt, is uiterst zorgwekkend en laat een dergelijke bezuiniging niet toe. De minister heeft tegen de achtergrond van bezuinigingsmogelijkheden verwezen naar de samenhang tussen de verschillende onderwijssectoren. Juist daarom moet worden bedacht dat het HBO bijzonder belangrijk is voor de doorstroming van leerlingen uit basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. Er zal een oplossing voor het geschetste probleem moeten worden geboden, ook al is de suggestie inzake het LIO-budget weinig aantrekkelijk.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) waardeerde het dat de minister erkent dat fouten zijn gemaakt. Echter, betreurd moet worden dat de minister hieraan niet de consequentie verbindt dat een oplossing moet worden aangereikt. Blijkbaar wordt dit aan de Kamer overgelaten. De daartoe gedane suggestie is geen slechte voor 1999 en volgende jaren.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) meende dat minister en Kamer voor een oplossing moeten zorgen om te voorkomen dat er gesproken wordt over onbehoorlijk bestuur.

De **minister** onderstreepte dat fouten zijn gemaakt in de sfeer van de communicatie en niet in de sfeer van de beoordeling. Zou er op een betere manier zijn gecommuniceerd, dan zou de uitslag niet anders zijn geweest dan nu ter tafel is gebracht. Reparatie zou geen onoverkomelijk probleem zijn wanneer de budgetten ruim zouden zijn en het kabinet missionair zou zijn, maar er is nu bijzonder weinig ruimte om te handelen. Het meest elegant is het wellicht, een oplossing te zoeken in het kader van de begroting voor 1999. Zou, bij wijze van oplossing, de LIO worden afgeschaft, dan zou stellig heel snel daarna op reparatie van dat probleem worden aangedrongen. Blijkbaar realiseert men zich niet hoe een dergelijke werkwijze zou worden ervaren, onder meer door een gedeelte van het HBO. De middelen die nu voor de LIO in de begroting zijn vermeld, zijn noodzakelijk voor het experiment en hebben geen betrekking op uitbreidingen. Zou deze post worden geschrapt, dan wordt de LIO gewoon geschrapt. Deze suggestie kan niet worden overgenomen. Het is voorts onjuist, aan te nemen dat de suppletore begroting nog «lucht» bevat. Om voor het jaar 1998 een oplossing te bieden, moet overleg worden gevoerd met Financiën. De kans dat dit leidt tot succes is gering, gelet op de demissionaire status. Dat een en ander voor 1999 en volgende jaren wordt gerepareerd, kan niet worden gegarandeerd. Over deze kwestie moet worden nagedacht tot de opstelling van de begroting voor 1999 aan de orde is. Deze begroting wordt door het zittende kabinet voorbereid. Het gaat om een bijzonder lastige afweging omdat de middelen uit andere sectoren zullen moeten komen. De minister deed de toezegging dat de commissie nog voor de behandeling van de suppletore begroting schriftelijk nader zal worden geïnformeerd.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van der Vlies

De griffier van de commissie,
Mattijssen