

Vergaderjaar 2012–2013

33 650

Subsidiebeleid Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Nr. 1

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2013

1. Inleiding

Het subsidiebudget op het gebied van onderwijs en onderzoek op de OCW-begroting is de afgelopen jaren gedaald als gevolg van de taakstelling uit Rutte I, het niet verlengen van aflopende subsidies en het overhevelen van subsidies naar de lumpsum. Uit het Subsidieoverzicht Rijk dat op 8 maart 2010 door de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer is aangeboden, blijkt dat het totale budget dat destijds binnen de OCW-begroting aan subsidies voor onderwijs en onderzoek werd uitgegeven bijna € 1 miljard bedroeg. Volgens de begroting 2013 bedraagt het totale subsidiebudget op het gebied van onderwijs en onderzoek nog bijna € 430 miljoen (in 2017). Op dit budget is in het regeerakkoord een taakstelling opgenomen van structureel € 200 miljoen vanaf 2015. In 2014 bedraagt de taakstelling € 100 miljoen. Het kabinet heeft vorig jaar in het regeerakkoord voor deze taakstelling gekozen met als doel geld vrij te maken voor intensiveringen in het onderwijs en het onderzoek, zoals bijvoorbeeld kwaliteitsverbetering leraren en schoolleiders, en fundamenteel wetenschappelijk onderzoek.

2. Uitgangspunten bij de invulling van de taakstelling

2.1 Algemeen

Het kabinet heeft er voor gekozen het onderwijs op scholen zo veel mogelijk te ontzien. Voor de invulling van de taakstelling geldt zodoende het volgende beginsel: «Geld dat voor onderwijs is bedoeld, moet ook aan onderwijs worden uitgegeven». Vanuit dit beginsel is er voor gekozen de taakstelling in te vullen langs de onderstaande uitgangspunten:

- Aan de lumpsum van de instellingen, geld dat bij uitstek bedoeld is om kwalitatief goed onderwijs te bieden, wordt niet getornd. In dit kader

wordt ook niet gekort op de structurele middelen voor activiteiten in het primaire proces van het onderwijs (zoals bijvoorbeeld activiteiten in het kader van passend onderwijs).

- *Beleidsprioriteiten worden ontzien*: Op enkele specifieke beleidsprioriteiten vanuit het Regeerakkoord wordt niet gekort. Dit betreft subsidies die ten goede komen aan de kwaliteit van leraren, Techniek en praktijkgericht onderzoek in het hbo. Vanuit het huidige kabinet wordt er veel waarde gehecht dat de stelselwijziging zo soepel mogelijk verloopt. Daarnaast is een aantal subsidies juridisch verplicht, waardoor hier ook niet op is gekort;
- *Maatwerk*: Alle subsidies zijn scherp getoetst aan twee criteria. Dit heeft bij een aantal subsidies geleid tot wisselende kortingen (maatwerk). De volgende twee criteria zijn gehaneerd:
 - Tegengaan versnippering: minder instellingen – meer flexibiliteit;
 - Vermindering van het aantal beleidsprioriteiten en focus op de kerntaken van het stelsel.
- *Efficiencykorting*: De resterende subsidies dragen bij aan de taakstelling door middel van een efficiencykorting van 10% structureel.

Vanuit bovenstaande uitgangspunten zijn inhoudelijke keuzen onvermijdelijk. Deze keuzen worden in het vervolg van deze brief en in de bijlage¹ nader toegelicht.

2.2 Beleidsprioriteiten en subsidies die absoluut noodzakelijk zijn voor het primaire proces

De beleidsprioriteiten uit het regeerakkoord blijven onverminderd van belang. Desalniettemin ontkomen we er niet aan ook op prioriteiten te korten. Een drietal kabinetsprioriteiten: lerarenbeleid, techniek en praktijkgericht onderzoek hbo laten we echter ongemoeid (zie hieronder). Naast deze beleidsprioriteiten is er voor gekozen om subsidies die noodzakelijk zijn voor het primaire proces (zoals bijvoorbeeld onderwijsvoorzieningen voor jong gehandicapten) te ontzien. Ten slotte is een aantal subsidies juridisch verplicht. Hier is het derhalve niet mogelijk een korting toe te passen.

Beleidsprioriteiten

Leraren

Er is voor gekozen de subsidies voor leraren te ontzien. Leraren vormen het hart van ons onderwijsstelsel. Zonder kwalitatief goed opgeleide leraren kunnen we onze ambities op het gebied van onderwijs niet waar maken. De investeringsagenda voor leraren omvat een aantal regelingen. Er is besloten deze regelingen in tact te laten. De belangrijkste hiervan is de lerarenbeurs. De lerarenbeurs stelt leraren in staat zich zelf te ontwikkelen en zorgt ervoor dat de kwaliteit van de docenten voor de klas omhoog gaat. Hiermee blijft ook de ambitie om meer masters voor de klas te krijgen overeind. Naast de lerarenbeurs worden ook de volgende regelingen in tact gelaten: subsidies voor de promotiebeurs, kwaliteit lerarenopleidingen, beginnende vo-leraren, projecten professionaliseren onderwijspersoneel en schoolleiders.

Techniek

De belangrijkste prioriteiten op het terrein van techniek zijn vastgelegd in het Techniekpact 2020. Voor de economie en het bedrijfsleven is beschikbaarheid van voldoende en goedgeschoold technisch personeel een groot

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

zorgpunt. De schaarste aan technisch personeel zal de komende jaren naar verwachting alleen maar toenemen. De groeiambities van het Nederlandse bedrijfsleven, en daarmee ook de economische groei in Nederland, komen hierdoor onder druk te staan. Het kabinet heeft daarom op 13 mei jl. samen met bedrijfsleven, onderwijs, de vakbeweging, leerlingen en studenten een Techniepact afgesloten om de match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt voor technisch personeel te verbeteren. Vanuit dit perspectief is er voor gekozen om subsidies gericht op techniek buiten de taakstelling te houden.

Praktijkgericht onderzoek hbo (RAAK-programma)

Vanwege het belang dat het kabinet hecht aan de kennisfunctie van hogescholen, is besloten de middelen voor het RAAK-programma (Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie) bij de invulling van de subsidietaakstelling te ontzien. Hogescholen zijn zich aan het ontwikkelen van pure onderwijsinstellingen naar praktijkgerichte kenniscentra met een spilfunctie in de kenniseconomie. Door praktijkgericht onderzoek te doen, leiden de hogescholen professionals op die over de meest actuele kennis beschikken en in staat zijn tot innovatie. Ook dragen ze bij aan kennisontwikkeling en -uitwisseling voor de beroepspraktijk in het midden- en kleinbedrijf en in de publieke sector.

Het RAAK-programma is de enige competitieve onderzoeksgeldstroom voor praktijkgericht onderzoek hbo waartoe hogescholen direct toegang hebben. Om te zorgen dat de functie van deze middelen wordt geborgd binnen het Nederlandse kennissysteem heeft OCW met de werkgevers en andere partners van de Stichting Innovatie Alliantie (SIA) en met NWO recent een convenant ondertekend waarin is vastgelegd de middelen voor het RAAK-programma vanaf 2014 in te bedden via de bekostiging bij NWO.

2.3 Maatwerk

Alle individuele subsidies die niet vallen in de categorie beleidsprioriteit of niet noodzakelijk zijn voor het primaire proces zijn getoetst. Hierbij is uitgegaan van maatwerk. Elke subsidie is getoetst aan de hand van de volgende criteria:

- Tegengaan versnippering.
- Vermindering van het aantal beleidsprioriteiten en focus op de kerntaken van het stelsel

2.3.1 Tegengaan versnippering

Bij het toetsen van de subsidies aan instellingen is uitgegaan van het beginsel dat OCW geen instituten financiert, maar dat deze instituten subsidie ontvangen voor het uitvoeren van specifieke taken. Overhead bij instellingen, evenals de versnippering van taken en instellingen in het onderwijsveld, is onwenselijk. Rondom de scholen moet een krachtig stelsel staan dat er aan bijdraagt dat scholen zich maximaal (kunnen) richten op het primaire proces. De subsidietaakstelling maakt een nadere afweging van dit stelsel noodzakelijk. De subsidie voor een aantal instellingen wordt gekort. Deze instellingen zullen daardoor op zoek moeten gaan naar alternatieve financieringsbronnen. De verwachting is dat deze instellingen hierdoor vraaggerichter zullen gaan werken.

Het is wenselijk dat instellingen die werkzaam zijn op eenzelfde gebied de samenwerking meer gaan opzoeken. Zij zullen meer gebruik moeten maken van elkaars kennis. Dit betreft bijvoorbeeld de subsidies voor instellingen op het gebied van ICT en instellingen op het gebied van

internationalisering. De samenwerking tussen de instellingen kan op verschillende wijze worden vormgegeven, tot de meest vergaande vorm: een fusie tussen de instellingen. Dat levert synergievoordelen op, waarbij minder instellingen ontstaan, maar wel instellingen met meer kennis die flexibel kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

ICT

ICT is niet meer weg te denken uit het onderwijs. Centrale ondersteuning van onderwijsinstellingen is van groot belang om een goede inzet van ICT in het onderwijs te borgen. Het kabinet vindt dat deze centrale ondersteuning noodzakelijk blijft. Wel zijn er mogelijkheden om deze centrale ondersteuning efficiënter en met meer focus te organiseren. Bovendien hecht het kabinet aan sterke verankering van de ondersteunende activiteiten in het veld, onder meer via versterking van de vraagsturing door instellingen en sectoren zelf. Om die reden wordt de komende periode onderzocht op welke wijze vergaande samenwerking tussen partijen in het veld, zoals Kennisnet, Surf en Sambo-ICT, efficiencywinst kan opleveren. Voor Surf zal ook worden verkend of synergie mogelijk is in combinatie met »NWO-grote infrastructuur«.

Verder is het, met name in het funderend onderwijs, mogelijk om door een betere organisatie van de vraagkant een efficiëntere dienstverlening te realiseren. Het is wenselijk om de publieke taak meer te focussen op het in stand houden van een school- en sectoroverstijgende ict-basisinfrastructuur. Die bestaat bijvoorbeeld uit voorzieningen en standaarden waarmee scholen gericht digitaal leer materiaal kunnen vinden en authenticatievoorzieningen voor leraren en leerlingen. Ook is een beperkte centrale kennis- en expertisefunctie onderdeel van deze basisinfrastructuur. Deze taak voorkomt dat scholen het wiel elke keer opnieuw uitvinden en is een belangrijke basis voor innovatie in het onderwijs. Advies en begeleiding voor individuele instellingen vallen hier niet langer onder.

Voor voorzieningen en dienstverlening die niet onder de basisinfrastructuur vallen (veelal voorzieningen gericht op individuele gebruikers), vervalt de rijksbijdrage aan Kennisnet en zullen de betrokken partijen in samenspraak met het onderwijsveld, meer dan tot nu toe, zelf op zoek moeten naar financiering. Voor wat betreft Surf zal de bijdrage aan de kennisontwikkeling en innovatie van de technische netwerk infrastructuur worden gehalveerd. Wij gaan er van uit dat, in het kader van de bijdrage die Surf levert aan het primaire proces van de hogescholen en universiteiten, de subsidiekorting, eventueel minus een efficiencykorting, zal worden gecompenseerd uit de eerste geldstroom.

Internationalisering van het onderwijs

Van oudsher zijn enkele gesubsidieerde instellingen actief op het terrein van internationale samenwerking en internationalisering van het onderwijs. Dit is een belangrijke taak maar het is goed opnieuw de focus en samenhang kritisch te bezien. Daarbij past ook een heroverweging van de taakverdeling tussen deze instellingen. De komende maanden zal door ons nader worden onderzocht op welke wijze een bundeling van instellingen in het internationale domein kan bijdragen aan versterking van de slagkracht en vergroten van de efficiëntie. Zo kan worden vastgesteld dat het Europees Platform en Nuffic beide gezien kunnen worden als uitvoeringsorganisaties van OCW, waarbij ze vergelijkbare taken hebben, maar een andere doelgroep bedienen (respectievelijk primair/voortgezet onderwijs en hoger onderwijs). Beide organisaties bevorderen de internationalisering van onderwijsinstellingen. De subsidie

voor beide organisaties wordt gekort.² Door toe te werken naar een fusie kunnen de organisaties profiteren van elkaars expertise en kunnen ze het onderwijsveld adequaat blijven ondersteunen in hun internationaliseringsambities. Ook de mogelijkheid van een samengaan met de Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland en de stichting Fulbright zal hierbij worden onderzocht, alsmede de internationale activiteiten op het terrein van beroepsonderwijs- en volwasseneneducatie. Daarbij blijft voor Nuffic een belangrijke rol weggelegd in de uitvoering van een meerjarig actieplan voor het binden van internationale studenten (in lijn met het SER-advies «Make it in the Netherlands», waarin de SER pleit om de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor het actieplan expliciet bij een organisatie als Nuffic te beleggen). In de uitwerking van het actieplan zal worden gezien hoe Nuffic, ondanks deze subsidiekorting, voldoende middelen beschikbaar houdt voor de uitvoering van het actieplan. Versterking van de samenwerking tussen Nuffic, Europees Platform en mogelijke andere partners kan hun slagkracht vergroten om opvolging te geven aan het advies van de SER.

Onderwijsonderzoek

Uit diverse evaluaties blijkt dat er ruimte is voor verbetering van onderzoek naar het onderwijs. De drie kernproblemen zijn: onvoldoende kwaliteit van het onderzoek, versnippering van onderwerpen en zeer beperkte toepassing van de uitkomsten van onderzoek in scholen. Op advies van de Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen (Commissie De Graaf) is daarom in 2012 het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) opgericht. De middelen voor onderwijsonderzoek worden zo veel mogelijk gebundeld bij het NRO om de aansluiting tussen onderzoek en onderwijspraktijk te versterken, een halt toe te roepen aan de versnippering in onderwijsonderzoek en de kennisbenutting door de onderwijspraktijk te versterken. De programmering van het NRO vindt plaats door vertegenwoordigers uit de wetenschap, beleid en onderwijspraktijk.

LOOK is een expertisecentrum voor de professionele ontwikkeling van, voor en door leraren. De kernactiviteit van LOOK is het doen van beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek op het terrein van lerarenbeleid. Gezien de overlap in doelstellingen en werkwijze met het NRO, zullen de taken van LOOK die betrekking hebben op onderzoek worden overgeheveld naar het NRO. Dit vermindert de versnippering van middelen over de verschillende organisaties die zich bezig houden met (het uitzetten) van wetenschappelijk onderzoek. LOOK is daarmee één van de organisaties die kan meedingen naar de middelen.

Onderzoeks- en wetenschapsinstellingen

Voor subsidies aan onderzoeks- en wetenschapsinstellingen is een aantal criteria vastgesteld om de subsidie te toetsen. Allereerst geldt dat er sprake moet zijn van een unieke, excellente wetenschappelijke instelling. Daarnaast moet de instelling noodzakelijk zijn voor het stelsel en dient het doel van de subsidie aan te sluiten bij de beleidsprioriteiten van het kabinet. Ten slotte geldt dat de activiteiten van de instelling niet door andere partijen dan door OCW kunnen worden bekostigd en geldt dat er geen sprake is van dubbeling met subsidiëring of bekostiging door andere partijen. De subsidies aan wetenschappelijke instellingen zijn in het kader van de subsidietaakstelling opnieuw aan bovenstaande criteria getoetst. Hierbij zijn ook de instellingen meegenomen die via de KNAW worden

² Daarnaast wordt, als gevolg van de korting op ODA-middelen, de subsidie aan Nuffic gekort met € 1,3 miljoen.

gesubsidieerd en waarvan OCW jaarlijks de hoogte van de subsidie bepaald. Dit heeft er toe geleid dat de subsidie richting een drietal instellingen wordt beëindigd.

2.3.2 Vermindering beleidsprioriteiten en focus op de kerntaken

Naast het ontzien van bovenstaande beleidsprioriteiten, is er voor gekozen het aantal beleidsprioriteiten te verminderen. De taakstelling is zodoende waar mogelijk ingevuld door aflopende subsidies niet te verlengen (ruim € 57 miljoen structureel) en de hierdoor vrij gevallen ruimte voor de taakstelling in te zetten.

Daarnaast wordt een aantal subsidies voor een deel gekort of worden subsidies beëindigd. In deze gevallen is gekeken naar wat het kabinet in de kern met de betreffende subsidies wil bereiken. In de bijlage³ wordt per subsidie toegelicht waarom de betreffende subsidie wordt beëindigd of gekort.

2.3 Efficiencykorting

Gezien de financieel moeilijke tijden zullen de resterende subsidies, evenals de Rijksoverheid, een steentje moeten bijdragen door het realiseren van een efficiency-taakstelling. Deze subsidies worden gekort met 10%.

3. Tot slot

Bij de invulling van de subsidietaakstelling zijn scherpe keuzen onvermijdelijk. Wij zijn ons ervan bewust dat dit voor sommige instellingen leidt tot pijnlijke uitkomsten. Alle betrokken subsidieontvangers zullen, conform de Algemene wet bestuursrecht, geïnformeerd worden over de beëindiging of vermindering van subsidie, of ontvangen een aankondiging tot het niet voortzetten van een meerjarige subsidierelatie. Ten aanzien van deze besluiten zijn de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer