

Vergaderjaar 2019–2020

35 464

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2020 (Tweede incidentele suppletoire begroting inzake compensatie studenten en ondersteuningsmaatregelen onderwijs COVID-19)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVORSTEL

Wetsartikelen 1 tot en met 3

Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 elk afzonderlijk bij wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2020 wijzigingen aan te brengen in de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Vanwege de coronamaatregelen is op 20 april 2020 de eerste incidentele suppletoire begroting naar de Tweede Kamer verzonden. De behandeling in Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft op 28 april 2020 plaatsgevonden en is bij stemming op 7 mei 2020 aangenomen. Vanwege de snelle opeenvolging van begrotingswetsvoorstellen, om het budgetrecht van de Staten Generaal te waarborgen, bevat de kolom «Stand na ISB» zowel de vastgestelde stand bij ontwerpbegroting als de mutaties die bij de eerste incidentele suppletoire begroting zijn opgenomen.

Normaliter wordt nieuw beleid in uitvoering genomen nadat de Staten-Generaal de begrotingswet heeft geautoriseerd. Aangezien uitvoering van de spoedeisende maatregelen die in deze tweede incidentele suppletoire begroting zijn opgenomen in het belang van het Rijk zijn, niet kan wachten tot formele autorisatie van beide Kamers der Staten-Generaal, zal het kabinet de uitvoering van de maatregelen starten. Hiermee wordt gehandeld conform lid 2 van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016. Voor de indiening van deze tweede incidentele suppletoire begroting is uw Kamer vooraf geïnformeerd via de brief van 15 mei 2020.

De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht.

Wetsartikel 2

De vaststelling van de begrotingsstaat geschiedt in duizenden euro's.

Wetsartikel 3

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van deze wet.

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

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Inhoudelijke toelichting

Dit onderdeel van de memorie van toelichting bestaat uit een inhoudelijk deel en een artikelsgewijs deel. Vervolgens wordt per beleidsartikel een overzicht van de wijzigingen gegeven, inclusief toelichting. Daarbij worden mutaties groter of gelijk aan onderstaande staffel toegelicht:

Omvang begrotingsartikel	Beleidsmatige mutaties	Technische mutaties
(stand ontwerpbegroting in € miljoen)	(ondergrens in € miljoen)	(ondergrens in € miljoen)
< 50	1	2
=> 50 en < 200	2	4
=> 200 < 1000	5	10
=> 1000	10	20

Deze Tweede Incidentele Suppletoire Begroting heeft betrekking op de uitbraak van het coronavirus/COVID-19 en de daarmee gepaarde grote gevolgen voor het onderwijs en de studenten. Er worden diverse maatregelen op korte termijn genomen. Studenten worden gecompenseerd. Onderwijsachterstanden en studievertraging als gevolg van COVID-19 worden voor leerlingen en mbo-studenten zoveel mogelijk voorkomen. Instellingen, scholen en werkgevers met stages en leerwerkbanen worden maximaal ondersteund bij het bieden van maatwerk. Deze maatregelen zijn reeds uitgebreid in de Kamerbrief met als titel «Compensatie studenten en ondersteuningsmaatregelen onderwijs COVID-19» van 15 mei 2020 toegelicht. Hieronder volgt een beknopte samenvatting:

Compensatie voor studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs

Studievertraging in het laatste jaar is gegeven COVID-19 niet altijd te voorkomen of in te halen. Het kabinet vindt het niet meer dan logisch om studenten die in de afrondende fase van hun studie zitten deels te compenseren voor de financiële gevolgen van COVID-19. Studenten die zich opnieuw moeten inschrijven in collegejaar 2020–2021 en een diploma halen tussen september 2020 en eind januari 2021 krijgen een eenmalige tegemoetkoming. Het kabinet maakt € 160,0 miljoen vrij in 2021 voor deze maatregel.

Daarnaast maakt het kabinet € 40,0 miljoen vrij in 2020 voor een financiële compensatie aan studenten van wie het recht op basisbeurs en/of aanvullende beurs afloopt in de maanden juli, augustus en september.

Voor beide maatregelen geldt dat eventuele resterende middelen die niet zijn uitgeput terugvloeien naar 's Rijks kas.

Ondersteuning gericht op het voorkomen van onderwijsachterstanden en studievertraging in ve, po, vo en mbo

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft informatie verzameld om een representatief beeld te krijgen over hoe het onderwijs zich aanpast aan de huidige omstandigheden. Hieruit blijkt dat in het gehele onderwijsveld grote inspanningen worden verricht, waardoor op korte termijn het overgrote deel van de leerlingen en studenten is bereikt met afstandsonderwijs. Het afstandsonderwijs heeft echter beperkingen

als het gaat om optimale benutting van de onderwijstijd. Waar het afstandsonderwijs niet goed tot stand komt, heeft dat vaak te maken met de sociaal maatschappelijke en sociaal economische situatie van de leerlingen en studenten. Sociale ongelijkheid dreigt daardoor versterkt te worden.

Voor de voorschoolse educatie (ve), het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zijn eenmalig extra middelen gereserveerd. Hiervoor is eenmalig € 244,0 miljoen beschikbaar. Van deze € 244,0 miljoen wordt € 1,7 miljoen betaald uit de onderuitputting van de bestaande subsidieregeling lente- en zomerscholen vo. Met deze maatregel wordt ook uitvoering gegeven aan de motie van de leden Rog en Van Meenen (Kamerstukken II 2019/20, 35300 VIII, nr. 164). Hiermee kunnen aanbieders van ve, scholen en instellingen in de periode van de zomervakantie van 2020 tot en met de zomervakantie van 2021, leerlingen en studenten ondersteunen bij het inhalen van leerachterstanden door extra facultatieve programma's en ondersteuning te bieden naast de reguliere onderwijstijd. Deze additionele middelen zijn voor het mbo tevens bedoeld om te voorkomen dat mbo-studenten geen verdere studievertraging oplopen doordat de beroepspraktijkonderdelen van de opleidingen geen doorgang kunnen vinden. In het kader van eenduidige uitvoering en verantwoording van deze sector overstijgende subsidieregeling, is ervoor gekozen het volledige beschikbare budget op artikel 1 te plaatsen. De verdeling hiervoor is als volgt:

- voor de ve is € 7,0 miljoen beschikbaar,
- voor het po is € 102,0 miljoen beschikbaar,
- voor het vo is € 65,0 miljoen beschikbaar,
- voor het mbo is € 68,0 miljoen beschikbaar.

Daarnaast is er € 2,0 miljoen beschikbaar voor onderzoek, monitoring, uitvoering en communicatie.

Offensief tot behoud van stages en leerwerkbanen voor praktijkonderwijs (pro), voortgezet speciaal onderwijs (vso), voortgezet middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) en mbo

Om te voorkomen dat onnodig studievertraging optreedt, is het van belang dat er in het mbo sprake is van voldoende stages en leerwerkbanen tijdens en vooral ook na de crisis als gevolg van COVID-19. Hiervoor is al een actieplan (Kamerstukken II 2019/20, 31524, nr. 456) opgesteld. In aanvulling op de reeds aangekondigde maatregelen wordt deze aanpak geïntensiveerd. Door een extra impuls per jaar van € 10,6 miljoen in 2020 en ook in 2021 wordt het hiermee ook voor werkgevers in leerwerkbedrijven aantrekkelijker gemaakt om leerwerkplekken te creëren of in stand te houden tijdens en na deze crisis.

Daarnaast komt er een tijdelijke uitbreiding van twee jaar voor de acquisitie en ondersteuning van leerwerkbedrijven door Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB) in de regio. Hiervoor wordt € 4,0 miljoen vrijgemaakt in 2020 en in 2021.

Uitbreiding aanvullende bekostiging nieuwkomers po en vo

Vanuit het nieuwkomersonderwijs komen signalen dat nieuwkomers die de Nederlandse taal nog niet/nauwelijks spreken of die komend schooljaar de overgang zullen maken naar het reguliere onderwijs, in deze periode extra achterstanden hebben opgelopen. De ouders spreken in veel gevallen de Nederlandse taal niet en het afstandsonderwijs is daarmee minder effectief vormgegeven. Daarom maakt het kabinet in 2020

eenmalig € 21,0 miljoen vrij voor het primair en voortgezet onderwijs om de nieuwkomersbekostiging voor de huidige groep nieuwkomers met drie maanden verhogen.

Notabene; in de Kamerbrief over ondersteuning leerlingen bij onderwijs op afstand (Kamerstukken II 2019/20, 35300 VIII, nr. 181) is gemeld dat SIVON voor een door OCW beschikbaar gesteld bedrag van € 2,5 miljoen devices voor leerlingen heeft ingekocht. Om in de resterende behoefte van het onderwijs te voorzien, stelt OCW nogmaals maximaal € 3,8 miljoen beschikbaar. Het grootste deel komt uit een extensivering op de schoolleidersbeurs op artikel 1 (€ 3,1 miljoen) door het plafond van de subsidieregeling lager vast te stellen. Het resterende bedrag van maximaal € 0,7 miljoen komt uit de eerder gereserveerde kosten op artikel 3 voor de curriculumherziening, die nu mede door corona vertraging oploopt. Hiermee kan SIVON de nodige devices inkopen voor leerlingen die daar thuis niet over beschikken en via schoolbesturen beschikbaar stellen.

2. Budgettaire consequenties beleidsartikelen

3. De Beleidsartikelen

3.1 Beleidsartikel 1. Primair onderwijs

Tabel 1 Budgettaire gevolgen van beleid art. 1 (bedragen x € 1.000)

	Stand na ISB	Stand 1 ^e supplettoire begroting 2020 ¹	Mutaties 2 ^e ISB 2020	Stand 2 ^e ISB 2020	Mutatie 2021	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024
Verplichtingen	11.703.253	12.143.581	255.750	12.399.331				
waarvan garantieverplichtingen	0	0		0				
waarvan overig	11.703.253	12.143.581	255.750	12.399.331				
Totale uitgaven	11.673.612	12.113.940	255.750	12.369.690				
waarvan juridisch verplicht (%)		99,9%						
Bekostiging	11.006.420	11.426.285	7.900	11.434.185				
Hoofdbekostiging	10.687.581	11.097.216	11.000	11.108.216				
Bekostiging Primair Onderwijs	10.669.600	11.076.755	11.000	11.087.755				
Bekostiging Caribisch Nederland	17.981	20.461		20.461				
Prestatiebox	296.187	306.417		306.417				
Aanvullende bekostiging Overig	22.652	22.652	- 3.100	19.552				
	22.652	22.652	- 3.100	19.552				
Subsidies (regelingen)	106.512	112.534	245.800	358.334				
Regeling Onderwijsvoorziening jonggehandicapten Nederlands	23.200	23200		23.200				
onderwijs buitenland Humanistisch vormend en godsdienstonderwijs	12.600	12.600		12.600				
Inhaal- en ondersteuningsprogramma's	12.630	12.630		12.630				
Overig	0	0	242.000	242.000				
	58.082	64.104	3.800	67.904				
Opdrachten	11.296	2.847	2.050	4.897				
Bijdrage aan agentschappen	33.145	39.396	0	39.396				
Dienst Uitvoering Onderwijs	33.145	39.396		39.396				

	Stand na ISB	Stand 1 ^e suppletoire begroting 2020 ¹	Mutaties 2 ^e ISB 2020	Stand 2 ^e ISB 2020	Mutatie 2021	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	7.734	7.734	0	7.734				
Stichting Vervangingsfonds en Participatiefonds UWV	5.231	5.231		5.231				
	2.503	2.503		2.503				
Bijdrage aan medeoverheden	508.505	525.144	0	525.144				
Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid	492.391	509.184		509.184				
Caribisch Nederland	16.114	15.960		15.960				
Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken	0	0	0	0				
Brede scholen	0	0		0				
Ontvangsten	26.961	26.961	0	26.961				

¹ Behandeling van de Voorjaarsnota en de daarmee gepaard gaande stemming over de 1e suppletoire begrotingen heeft nog niet plaatsgevonden

Toelichting

Het financieel instrument «Bekostiging» wordt in 2020 incidenteel verhoogd met € 7,9 miljoen. Dit betreft onder andere de eenmalige verlenging van drie maanden van de nieuwkomersbekostiging. Hiervoor is € 11,0 miljoen beschikbaar.

Het financieel instrument «Subsidies» wordt in 2020 incidenteel verhoogd met € 245,8 miljoen. Dit betreft onder andere de specifieke subsidieregeling Inhaal- en ondersteuningsprogramma's van € 242,0 miljoen. Het gehele beschikbare budget voor deze subsidieregeling wordt onder artikel 1 geplaatst. De onderverdeling per onderwijssector is als volgt: primair onderwijs en voorschoolse educatie € 109,0 miljoen, voortgezet onderwijs € 65,0 miljoen en middelbaar beroepsonderwijs € 68,0 miljoen.

Het financieel instrument «Oprachten» wordt in 2020 verhoogd met € 2,1 miljoen.

3.2 Beleidsartikel 3. Voortgezet onderwijs

Tabel 2 Budgettaire gevolgen van beleid art. 3 (bedragen x € 1.000)

	Stand na ISB	Stand 1 ^e suppletoire begroting 2020 ¹	Mutaties 2 ^e ISB 2020	Stand 2 ^e ISB 2020	Mutatie 2021	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024
Verplichtingen	8.764.097	9.074.483	7.600	9.082.083				
waarvan garantieverplichtingen	0	0		0				
waarvan overig	8.764.097	9.074.483	7.600	9.082.083				
Totale uitgaven	8.746.413	9.056.799	7.600	9.064.399				
waarvan juridisch verplicht (%)		99,9%						
Bekostiging	8.550.944	8.853.585	10.000	8.863.585				
Hoofdbekostiging	8.220.410	8.512.716	10.000	8.522.716				
Bekostiging voortgezet onderwijs lumpsum	8.204.489	8.494.917	10.000	8.504.917				
Bekostiging Caribisch Nederland	15.921	17.799		17.799				
Prestatiebox	313.434	323.769		323.769				

	Stand na ISB	Stand 1 ^e supplettoire begroting 2020 ¹	Mutaties 2 ^e ISB 2020	Stand 2 ^e ISB 2020	Mutatie 2021	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024
Regeling prestatiebox voortgezet onderwijs	313.434	323.769		323.769				
Aanvullende bekostiging	17.100	17.100		17.100				
Resultaataffhanke- lijke bekostiging vsv voor vo-scholen	17.100	17.100		17.100				
Subsidies (regelin- gen)	90.449	88.599	- 2.400	86.199				
Stichting Kennisnet (basissubsidie) PO, VO, MBO	19.240	19.240		19.240				
Pilots Zomerscho- len	9.000	9.000	- 1.700	7.300				
Overige projecten	62.209	60.359	- 700	59.659				
Opdrachten	6.770	6.686	0	6.686				
In- en uitbesteding	6.770	6.686		6.686				
Bijdrage aan agentschappen	52.530	54.059	0	54.059				
Dienst Uitvoering Onderwijs	52.530	54.059		54.059				
Bijdragen aan ZBO's/RWT's	45.525	53.675	0	53.675				
ZBO: College voor Toetsen en Examens	4.380	12.790		12.790				
SLOA: onderwijs ondersteunende instellingen PO/VO/BVE (incl. examens)	41.145	40.885		40.885				
Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties	195	195	0	195				
GRAZ (ECML) en PISA	195	195		195				
Ontvangsten	7.391	7.391	0	7.391				

¹ Behandeling van de Voorjaarsnota en de daarmee gepaard gaande stemming over de 1e supplettoire begrotingen heeft nog niet plaatsgevonden

Toelichting

Het financieel instrument «Bekostiging» wordt in 2020 incidenteel verhoogd met € 10,0 miljoen. Dit betreft de eenmalige verlenging van drie maanden van de nieuwkomersbekostiging.

Het financieel instrument «Subsidies» wordt in 2020 incidenteel verlaagd met € 2,4 miljoen.

3.3 Beleidsartikel 4. Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Tabel 3 Budgettaire gevolgen van beleid art. 4 (bedragen x € 1.000)

	Stand na ISB	Stand 1 ^e supplettoire begroting 2020 ¹	Mutaties 2 ^e ISB 2020	Stand 2 ^e ISB 2020	Mutatie 2021	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024
Verplichtingen	4.412.944	4.629.145	19.000	4.648.145	11.000			
waarvan garantiever- plichtingen	0	0		0	0			
waarvan overig	4.412.944	4.629.145	19.000	4.648.145	11.000			
Totale uitgaven	4.679.783	4.799.606	15.000	4.814.606	15.000			
waarvan juridisch verplicht (%)		99,7%						

	Stand na ISB	Stand 1 ^e suppletore begroting 2020 ¹	Mutaties 2 ^e ISB 2020	Stand 2 ^e ISB 2020	Mutatie 2021	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024
Bekostiging	4.218.548	4.343.072	0	4.343.072	0			
Hoofdbekostiging	3.673.007	3.798.077		3.798.077				
Bekostiging mbo-instellingen	3.600.387	3.722.559		3.722.559				
Bekostiging Caribisch Nederland	7.220	8.153		8.153				
Bekostiging vavo	65.400	67.365		67.365				
Kwaliteitsafspraken	440.000	440.000		440.000				
Investeringsbud- get	440.000	440.000		440.000				
Resultaatafhanke- lijk budget	0	0		0				
Aanvullende bekostiging	105.541	104.995		104.995				
Regionaal Investeringsfonds	23.075	22.975		22.975				
Salarismix Randstadregio's Regionaal	50.000	51.503		51.503				
Programma	30.466	30.466		30.466				
Gelijke kansen	2.000	51		51				
Subsidies (regelin- gen)	255.647	255.728	10.600	266.328	10.600			
Subsidieregeling praktijkleren Leven Lang Ontwikkelen	212.600	213.500	10.600	224.100	10.600			
Actieplan Laaggeletterdheid/Tel mee met Taal	14.500	15.200		15.200				
Loopbaanoriëntatie	1.275	3.275		3.275				
Vakwedstrijden MBO	3.200	3.200		3.200				
Overige subsidies	12.322	13.922		13.922				
Opdrachten	4.990	6.779	0	6.779	0			
In- en uitbesteding	4.990	6.779		6.779				
Bijdrage aan agentschappen	19.334	18.956	400	19.356	400			
Dienst Uitvoering Onderwijs	16.334	16.776		16.776				
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland	3.000	2.180	400	2.580	400			
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	66.399	56.746	4.000	60.746	4.000			
College voor Toetsen en Examens	6.893	0		0				
Wet SLOA	3.273	220		220				
SBB	56.233	56.526	4.000	60.526	4.000			
Bijdrage aan medeoverheden	114.865	118.325	0	118.325	0			
RMC's	35.309	36.951		36.951				
Educatie Regionaal Pro- gramma	60.356	62.174		62.174				
19.200	19.200		19.200					
Ontvangsten	4.000	4.000	0	4.000	0			

¹ Behandeling van de Voorjaarsnota en de daarmee gepaard gaande stemming over de 1e suppletore begrotingen heeft nog niet plaatsgevonden

Toelichting

Het financieel instrument «Subsidies» wordt in 2020 en 2021 verhoogd met € 10,6 miljoen. Het betreft de subsidieregeling praktijkleren. Er wordt zo een impuls gegeven aan conjunctuur- en contactgevoelige sectoren die ook geraakt worden door de genomen maatregelen als gevolg van COVID-19.

Het financieel instrument «Bijdrage aan ZBO's/RWT's» wordt in 2020 en 2021 verhoogd met € 4,0 miljoen. Dit betreft kosten voor de tijdelijke uitbreiding voor de acquisitie en ondersteuning van leerwerkbedrijven door Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SSB).

Het instrument «Bijdrage aan agentschappen» wordt verhoogd met € 0,4 miljoen voor de jaren 2020 en 2021. Dit betreft de uitvoeringskosten van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

3.6 Beleidsartikel 11. Studiefinanciering

Tabel 4¹ Budgettaire gevolgen van beleid art. 11 (bedragen x € 1.000)

	Stand na ISB	Stand 1 ^e supplettoire begroting 2020 ²	Mutaties 2 ^e ISB 2020	Stand 2 ^e ISB 2020	Mutatie 2021	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024
Verplichtingen	5.221.098	5.276.244	47.500	5.323.744	152.500			
Totale uitgaven	5.221.098	5.276.244	47.500	5.323.744	152.500			
waarvan juridisch verplicht (%)		100%						
Inkomensoverdracht	2.137.924	2.343.397	40.000	2.383.397	145.000			
Basisbeurs gift (R)	840.285	861.592		861.592				
Aanvullende beurs gift (R)	674.557	691.913		691.913				
Reisvoorziening gift (R)	542.961	692.420		692.420				
Caribisch Nederland gift (R)	3.210	3.366		3.366				
Overige uitgaven (R)	76.911	94.106	40.000	134.106	145.000			
Leningen	2.965.119	2.811.665	0	2.811.665	0			
Basisbeurs prestatie- beurs (NR)	- 608.035	- 556.199		- 556.199				
Aanvullende beurs prestatiebeurs (NR)	115.192	100.399		100.399				
Reisvoorziening (NR)	98.339	130.999		130.999				
Rentedragende lening (NR)	2.924.417	2.741.301		2.741.301				
Collegedekrediet (NR)	353.529	321.568		321.568				
Leven lang leren krediet (NR)	45.000	36.000		36.000				
Overige uitgaven (NR)	36.677	37.597		37.597				
Bijdrage aan agentschappen	118.055	121.182	7.500	128.682	7.500			
Dienst Uitvoering Onderwijs	118.055	121.182	7.500	128.682	7.500			
Ontvangsten	936.149	945.676	0	945.676	0			
Ontvangsten (R)	139.535	95.705		95.705				
Ontvangen rente (R)	89.518	59.204		59.204				
Overige ontvangsten (R)	50.017	36.501		36.501				
Ontvangsten (NR)	796.614	849.971		849.971				
Terugontvangen hoofdsom (NR)	796.614	849.971		849.971				

¹ Toelichting: R = relevant, NR = niet-relevant

² Behandeling van de Voorjaarsnota en de daarmee gepaard gaande stemming over de 1e supplettoire begrotingen heeft nog niet plaatsgevonden

Toelichting

Het instrument «Inkomensoverdracht» wordt verhoogd met € 40,0 miljoen. Dit betreft de compensatie van studenten van wie het recht op basisbeurs en/of aanvullende beurs afloopt.

Het instrument «Bijdrage aan agentschappen» wordt verhoogd met € 7,5 miljoen in 2020 en 2021. Dit betreft de uitvoeringskosten voor de compensatie van mbo en ho studenten.