

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 121

Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media d.d. 4 november 2021 inzake de Financiële Positie van het Onderwijs 2020 (Kamerstuk 33 495 nr. 121). Bij brief van ... hebben de ministers deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

Fungerend voorzitter van de commissie
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie
De Jong-van de Graaf

Inhoud

- I Vragen en opmerkingen uit de fracties**
 - **Inbreng van de leden van de VVD-fractie**
 - **Inbreng van de leden van de D66-fractie**
 - **Inbreng van de leden van de CDA-fractie**
 - **Inbreng van de leden van de SP-fractie**
 - **Inbreng van de leden van de PvdA-fractie**
 - **Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie**
 - **Inbreng van de leden van de CU-fractie**
 - **Inbreng van de leden van de Groep Van Haga**
- II Reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs**

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Financiële Positie van het Onderwijs 2020 (Kamerstuk 33 495, nr. 121) en hebben hier nog enkele vragen over.

De leden lezen dat ondanks dat de reserves enigszins zijn afgenomen, ze bij veel onderwijsbesturen nog hoog zijn. De reserves blijven gemonitord en het is zaak dat de afbouw de komende jaren doorzet en dat besturen zich daartoe actief inspannen. De leden vragen welke sancties erop staan als besturen reserves hebben boven de signaleringswaarden van de Inspectie van het Onderwijs en deze niet afbouwen. Op welke manier worden besturen gestimuleerd om de reserves af te bouwen, zo vragen zij.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er in 2020 501 besturen met een mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen (PEV) waren in het primair onderwijs en 120 besturen met een mogelijk bovenmatig PEV in het funderend onderwijs. De leden vragen naar welk percentage van deze getallen wordt gestreefd om dit af te bouwen.

Het aantal besturen met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen daalde van 883 in 2019 naar 759 in 2020. Het aantal instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (mbo) met een bovenmatig eigen vermogen bleef in 2020 gelijk in vergelijking met 2019, met zes instellingen. Ook het totale bovenmatig eigen vermogen is gelijk gebleven. De leden vragen waarom de reserves in het mbo niet zijn afgebouwd. Is het de minister bekend om welke zes instellingen het gaat? Welke sanctiemogelijkheden heeft de minister om deze instellingen de reserves te laten afbouwen? Als de minister deze sancties heeft, waarom heeft het ministerie deze niet ingezet? Als de minister deze sancties heeft maar niet heeft ingezet, is hij dan alsnog voornemens deze in te zetten? Als de minister geen sancties heeft, welke sancties zou hij dan willen hebben om de reserves af te bouwen? Vindt de minister de normen van reservehoogtes met het oog op de verschillende

uitdagingen in het onderwijs nog wel van deze tijd? Zo nee, kan de minister aangeven wat hij daaraan wil doen? Zo ja, kan de minister dan uitleggen waarom hij het van deze tijd vindt, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie zien dat er een duidelijk verschil wordt geconstateerd in het bovenmatig eigen vermogen in po/vo/swv¹ versus mbo/hbo/wo². Wat is de reden daarvoor? Is er bij het vaststellen van wat bovenmatig is in deze sectoren rekening gehouden met de totaal andere manier van financieren van het mbo/hbo/wo? Is er bijvoorbeeld rekening gehouden met het feit dat het po/vo niet verantwoordelijk is voor aanschaf, groot onderhoud en renovatie van hun gebouwen en het mbo/hbo/wo wel?

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het grote verschil van €480 miljoen tussen de begroting en het werkelijke resultaat van het totale onderwijsveld het gevolg is van begrotingsprocessen binnen die instellingen versus onverwachte injecties uit de rijksoverheid.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Kamerstuk ten behoeve van het schriftelijke overleg. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

Reserves

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat bovenmatige reserves van samenwerkingsverbanden zo snel mogelijk afgebouwd dienen te worden. Zij zijn er positief over dat de minister maatregelen neemt om dit te realiseren, naar aanleiding van de motie van het lid Van Meenen over de reserves van samenwerkingsverbanden per direct terugvorderen (Kamerstuk 35570-VIII, nr. 67). Zij vragen of een update gegeven kan worden omtrent de huidige reserves. Wanneer verwacht de minister de motie volledig te hebben uitgevoerd? Welke zaken zijn tot nu toe gerealiseerd met deze bovenmatige reserves, zo vragen deze leden.

Ventilatie

De leden van de D66-fractie vragen de minister hoe het staat met de realisatie van goede ventilatie op scholen. Hoeveel van de extra middelen zijn tot nu toe uitgegeven? Op hoeveel scholen is de ventilatie nu op orde? Hoe staat het met de 100 miljoen extra middelen? Zijn deze middelen al toebedeeld aan scholen? Zo ja, hoeveel scholen hebben hier tot nu toe aanspraak op gemaakt, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief dat het verschil tussen de begroting en het werkelijke resultaat onverminderd een punt van aandacht blijft en dat bij het funderend onderwijs de verwachting is dat het verschil op dit punt zal verminderen door de vereenvoudiging van de bekostiging voor po en vo. Wat wordt er daarnaast gedaan om scholen te helpen realistischer te begroten?

Kan worden aangegeven wat de oorzaak is van het grote verschil van 248 miljoen in het mbo tussen begroting (-167 miljoen) en realisatie (81 miljoen), zo vragen deze leden. Zij hebben dezelfde vraag ten aanzien van het hbo en het wo.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de samenwerkingsverbanden voor het tweede jaar op rij een negatief resultaat laten zien. Dat is goed nieuws, want dat betekent dat deze verbanden op hun te hoge reserves aan het interen zijn en dit geld besteden aan waar het voor is bedoeld: zorg voor kwetsbare leerlingen. Zij vragen of kan worden aangegeven met welke plannen de samenwerkingsverbanden zijn gekomen om de overmatige reserves aan te pakken.

De leden van de CDA-fractie lezen dat onderwijsbesturen voor de komende jaren een negatief resultaat begroten omdat zij verwachten dat de omvang van het balanstotaal en het totale eigen vermogen zal afnemen in de komende drie jaar. Waarop baseren besturen deze aanname en hoe realistisch is dit, zo vragen de voornoemde leden.

¹ Po: primair onderwijs, vo: voortgezet onderwijs, swv: samenwerkingsverbanden

² Mbo: middelbaar beroepsonderwijs, hbo: hoger beroepsonderwijs, wo: wetenschappelijk onderwijs

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen. Zij hebben daar nog enkele vragen over.

Onderwijs financieel gezond

De minister benadrukt dat de acties die de afgelopen jaren in gang zijn gezet tegen de hoge reserves effectief gaan worden. Kan de minister nog eens toelichten welke acties dit zijn? Waarom zijn ze niet nu al effectief? De leden van de SP-fractie vragen hoe dit de komende jaren zichtbaar zal worden.

De leden van de SP-fractie vragen of met het verdelen van de middelen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) ook rekening is gehouden met het bovenmatig eigen vermogen van schoolbesturen. Zijn er schoolbesturen die met de middelen uit het NPO juist nog rijker zijn geworden? Was dit nu niet een kans geweest om dat bovenmatig eigen vermogen sneller af te bouwen, of juist dit geld te gebruiken voor bijvoorbeeld het verbeteren van de ventilatie in schoolgebouwen? Zijn er schoolbesturen die dit gedaan hebben, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het staat met de reserves bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Zijn er samenwerkingsverbanden die er financieel nog altijd niet goed voorstaan na afronding van de verevening? Zijn er ook scholen in die samenwerkingsverbanden die daardoor in de knel komen met het bieden van ondersteuning aan leerlingen? Hoe verhouden de wachtlijsten voor het speciaal onderwijs in deze samenwerkingsverbanden zich tot de (eventuele) wachtlijsten in samenwerkingsverbanden die het financieel wel goed voor elkaar hebben, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie bedanken de ministers voor het geboden overzicht. Zij hebben enkele verduidelijkende vragen hierover.

Financiële resultaten negatief: meer geld uitgegeven

De leden van de PvdA-fractie vragen toelichting bij het feit dat de samenwerkingsverbanden in zowel 2019 als 2020 een negatief resultaat behaalden. Zij vragen of de minister kan verduidelijken of dit alleen te maken heeft met het afbouwen van reserves of dat er wellicht een andere reden aan ten grondslag ligt.

In de komende jaren nemen reserves af

De leden nemen kennis van het feit dat er verwacht wordt dat in komende jaren de (te) hoge reserves met name in het funderend onderwijs verder af zullen nemen. Kan de minister ingaan op de vraag welk effect hij verwacht tussen de al afnemende reserves momenteel en het effect op de reserves dat de nieuwe bekostigingssystematiek met zich mee zal brengen? Welke inschattingen zijn te maken op dat vlak, zo vragen zij.

Tevens gaan deze leden op dit punt in op de te verwachte effecten op de reserves in het funderend onderwijs als gevolg van de implementatie van de nieuwe bekostigingssystematiek. De zorg leeft dat de boekhoudkundige verschuivingen die moeten plaatsvinden als gevolg van de 7,2% lagere bekostiging doordat er voortaan zal worden gerekend met een gemiddeld maandbedrag in plaats een lagere bekostiging van augustus tot december, gevolgd door een hogere bekostiging van personele kosten in januari tot juli, ertoe zullen leiden dat onderwijsgeld dusdanig gaten op de balans zal moeten dichten dat het gedurende die overgangperiode niet aan onderwijs besteed zal kunnen worden. Kan de minister hierop ingaan? Hoe kijkt hij naar de effecten hiervan op de onderwijskwaliteit, ondanks het feit dat het slechts een technische exercitie betreft? De leden vragen of de minister voornemens is deze kwestie te bespreken met relevante partners uit het veld om te voorkomen dat de implementatie een onbedoeld negatief neveneffect zal hebben.

Hoger onderwijs

De leden van de PvdA-fractie lezen dat 12 van de 18 universiteiten en 15 van de 34 hogescholen een negatief resultaat behaalden. Kan de minister ingaan op het feit dat een groot aantal instellingen binnen het hoger onderwijs een negatief resultaat heeft behaald en dat dit desondanks klaarblijkelijk niet tot (acute) financiële problemen leidt? Hoe verhouden deze cijfers zich met de analyse van PricewaterhouseCoopers omtrent de bekostiging van het hoger onderwijs? Wanneer kan worden verwacht dat er wel sprake zal zijn van (acute) financiële problemen bij deze instellingen? Kan daar een inschatting van worden gemaakt? Is de minister van mening dat een

dergelijk hoog percentage van de instellingen dat negatieve resultaten behaalt gangbaar is, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de reserves enigszins zijn afgenomen, maar dat ze bij veel onderwijsbesturen nog hoog zijn. In hoeverre is de afname die nu al zichtbaar is een gevolg van de aanpak die is ingezet om de reserves af te bouwen met onder meer de signaalwaardes, of zijn er ook andere redenen voor de afname van reserves? Zo ja, welke?

Binnen welk tijdsbestek verwacht de minister wel zichtbare of forsere resultaten van de ingezette aanpak tegen bovenmatige reserves? Is er een deadline waarbinnen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden een bepaald deel van het bovenmatig eigen vermogen moeten hebben afgebouwd? Zo ja, welke is dat? Zo niet, waarom niet? Wat doet de minister om het proces van afbouwen te bespoedigen? Hebben alle schoolbesturen en samenwerkingsverbanden inmiddels een plan ingeleverd hoe ze de reserves willen afbouwen? Wat is hier de actuele stand van zaken van? Op welke manier zal dit afbouwen blijvend worden gemonitord, zo vragen de leden.

De leden van deze fractie constateren dat het aantal besturen met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen enigszins is gedaald van 883 in 2019 naar 759 in 2020. Is de minister tevreden met deze afname van 14%, of werd een grotere daling verwacht? De voornoemde leden constateren tevens dat zowel de afname in het aantal besturen met een mogelijke bovenmatig vermogen als de hoeveelheid gedaald bovenmatig eigen vermogen het grootste is in het po. Is er een verklaring voor het feit dat de daling het grootst is in het po? Bij het po is het eigen vermogen gedaald van 906 miljoen euro naar 677 miljoen euro. Is er enig idee waar dit geld naartoe is gegaan? De daling is bij zowel het aantal besturen met mogelijk bovenmatig vermogen als de hoeveelheid eigen vermogen het minst bij de samenwerkingsverbanden. De leden vragen of er een reden is waarom de daling juist bij de samenwerkingsverbanden zo traag verloopt.

De leden zijn ook benieuwd in hoeverre de nieuwe bekostiging van het po gevolgen zal hebben voor de reserves. Klopt het dat schoolbesturen moeten gaan interen op de reserves omdat een jaarlijkse vordering van het ministerie vervalt en schoolbesturen hierdoor minder geld krijgen? Hoeveel minder geld krijgen schoolbesturen door de nieuwe bekostiging? Klopt het dat dit om 500 miljoen gaat? Komt dit overeen met hetgeen de minister heeft beloofd bij de wetsbehandeling? Kunnen alle schoolbesturen dit dragen? Zo niet, hoe worden schoolbesturen die dit niet kunnen geholpen, zo vragen de leden.

De leden van voornoemde fractie lezen dat de signaleringswaarde voor het eigen vermogen geen norm is, maar een startpunt voor een gesprek tussen de inspectie en het bestuur. Een bestuur kan immers goede redenen hebben om eigen vermogen boven de signaleringswaarde aan te houden. De leden vragen wat goede redenen zouden zijn om eigen vermogen boven de signaleringswaarde aan te houden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wanneer het volgende moment is dat de Kamer op de hoogte wordt gebracht van de hoeveelheid bovenmatige reserve en de aanpak hiertegen. Kan de minister ook reflecteren op de vraag welke invloed de extra gelden van het Nationaal Programma op de reserves hebben? In hoeverre hebben scholen het geld van het Nationaal Programma Onderwijs in 2020 niet op kunnen maken en is dat in de reserve terechtgekomen? Is bekend of dat bij scholen is voorgekomen? Zo ja, bij hoeveel scholen en hoeveel geld is in de reserve terechtgekomen? Is dit de bedoeling van het NPO-geld, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de CU-fractie

Ter bespreking is de financiële positie van het onderwijs 2020. In deze bijdrage willen de leden van de ChristenUnie-fractie graag stilstaan bij de reserves in relatie tot de coronacrisis en het opgezette Nationaal Programma Onderwijs en de personeelstekorten in het onderwijs.

De leden lezen dat de reserves, ondanks dat ze enigszins zijn afgenomen, nog steeds hoog zijn. Zij zijn het met de minister eens dat het belangrijk is dat deze reserves afgebouwd worden en dat besturen zich daartoe actief moeten inspannen. Het wringt echter bij de leden dat in de brief van 24 september jongstleden geschreven wordt dat het Nationaal Programma Onderwijs geen excuus mag vormen om reserves niet tijdig af te bouwen. Een veelgehoorde roep is om de bestedingsperiode van het NPO te verlengen, waardoor schoolbesturen niet uiterlijk schooljaar 2022-2023 het geld moeten uitgeven, maar eventueel langer de tijd krijgen. Nu willen de leden van de ChristenUnie-fractie in dit schriftelijk overleg niet pleiten voor een langere

bestedingsperiode, maar zij vragen de minister wel of hij het realistisch vindt dat het NPO niet in de weg mag staan bij het afbouwen van de reserves.

De leden van de ChristenUnie-fractie horen van schoolbesturen dat ze hard werken om de reserves tijdig af te bouwen. De besturen hebben echter moeite met de combinatie van bestaande reserves, de noodzaak om die te verkleinen, de NPO-gelden en de aankomende investeringen. Is de minister bekend met deze signalen, zo vragen de leden. Schoolbesturen geven aan hier stress over te ervaren omdat zij het geld graag goed en doelmatig willen besteden, maar ook kampen met bijvoorbeeld de krappe arbeidsmarkt. Herkent de minister deze geluiden? De leden zien dit haaks staan op het belangrijkste doel van het terugdringen van bovenmatige reserves, namelijk het stimuleren van doelmatige besteding van onderwijsmiddelen. De leden lezen dat wanneer de signaleringswaarde is bereikt, schoolbesturen door de inspectie gevraagd worden om een goede onderbouwing. Ziet de minister de NPO-middelen als goede onderbouwing, of vindt hij dat de NPO-middelen per definitie geen excuus mogen zijn? De leden vragen de minister of hij een manier ziet, of een weg naar een oplossing, om uit de impasse te komen waarin enerzijds reserves – terecht – doelmatig weggewerkt moeten worden, maar er anderzijds wel telkens meer geld beschikbaar komt.

Inbreng van de leden van de Groep Van Haga

De leden van de Groep Van Haga hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media wat betreft de financiële positie van het onderwijs aan het einde van 2020. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen daarover.

Gelukkig blijken de meeste scholen financieel gezond en vinden ook de ministers dat het oppotten van veel geld een ongewenste situatie is. Dit geld dient besteed te worden aan het geven van passend onderwijs en komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede. Sparen dient geen doel van onderwijsinstellingen te zijn. De minister stelt echter dat er ook gerechtvaardigde redenen zijn om de gelden niet aan te wenden voor datgene waarvoor ze bedoeld zijn. Kan de minister dan ook aangeven wat wel goede redenen voor oppotting zijn, zo vragen de leden. Is het feit dat de toekomst onzeker is vanwege een teruglopend aantal leerlingen dan ook geen goede reden? Minder leerlingen betekent immers ook minder financiële lasten.

De leden van de Groep Van Haga lezen dat de onderwijsinspectie onderzoek doet naar de scholen die onnodig oppotten en in gesprek gaat met deze schoolbesturen. Waar nodig worden ze gestimuleerd om de gelden ten nutte van het onderwijs te besteden. De leden zijn van mening dat deze 'zachte' aanpak wellicht strenger moet en kan. Zij vragen of de minister het daarmee eens is. In principe dienen schoolbesturen inderdaad zelfstandig te kunnen opereren. Het verbinden van voorwaarden aan het gebruik van gelden zodat deze worden aangewend voor het doel waarvoor ze bestemd zijn, is geenszins een inbreuk op deze zelfstandigheid. Deelt de minister de mening dat indien schoolbesturen de gelden niet besteden aan de kwaliteit van het onderwijs, zij gekort dienen te worden op toekomstige gelden? Deelt de minister tevens de mening juist nu, in deze tijd van achterstanden in het onderwijs, er des te meer reden is de opgepotte gelden in te zetten, zo vragen de leden.

II Reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs

We hebben met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, D66, CDA, SP, PvdA, GroenLinks, CU en Groep van Haga inzake de op 4 november 2021 toegezonden Kamerbrief 'Financiële Positie van het Onderwijs 2020' (Kamerstuk 33 495 nr. 121).

Bij de volgorde van de beantwoording is de volgorde van de inbreng van het schriftelijk overleg aangehouden.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden lezen dat ondanks dat de reserves enigszins zijn afgenomen, ze bij veel onderwijsbesturen nog hoog zijn. De reserves blijven gemonitord en het is zaak dat de afbouw de komende jaren doorzet en dat besturen zich daartoe actief inspannen. De leden vragen welke sancties erop staan als besturen reserves hebben boven de signaleringswaarden van de Inspectie

van het Onderwijs en deze niet afbouwen. Op welke manier worden besturen gestimuleerd om de reserves af te bouwen, zo vragen zij.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie geven we aan dat de voorbereiding van een wetsvoorstel waarmee we een juridische basis creëren voor handhavend optreden tegen bovenmatig publiek eigen vermogen in het onderwijs, is gestart. In de Beleidsreactie 'Dialogen over vermogen en handhavingstraject bovenmatige reserves' van 24 september 2021 (Kamerstuk: 35925-VIII-11) is de Kamer geïnformeerd over dit traject. Daarbij hebben wij ook aangegeven hoe de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) en beleidsdirecties van het ministerie van OCW de onderwijsbesturen stimuleren om mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen af te bouwen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er in 2020 501 besturen met een mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen (PEV) waren in het primair onderwijs en 120 besturen met een mogelijk bovenmatig PEV in het funderend onderwijs. De leden vragen naar welk percentage van deze getallen wordt gestreefd om dit af te bouwen.

Ons uitgangspunt is dat schoolbesturen onderwijsmiddelen niet oppotten zonder goede reden. Het is mogelijk dat schoolbesturen een hoger publiek eigen vermogen nodig hebben. De reden hiervoor moeten zij dan wel nadrukkelijk onderbouwen in hun jaarverslag. Ons streven is daarom niet sec een zo laag mogelijk percentage schoolbesturen met een bovenmatig publiek eigen vermogen, maar het gaat veel meer om de bijbehorende verklaring voor het aanhouden van een hoog publiek eigen vermogen.

Het aantal besturen met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen daalde van 883 in 2019 naar 759 in 2020. Het aantal instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (mbo) met een bovenmatig eigen vermogen bleef in 2020 gelijk in vergelijking met 2019, met zes instellingen. Ook het totale bovenmatig eigen vermogen is gelijk gebleven. De leden vragen waarom de reserves in het mbo niet zijn afgebouwd. Is het de minister bekend om welke zes instellingen het gaat? Welke sanctiemogelijkheden heeft de minister om deze instellingen de reserves te laten afbouwen? Als de minister deze sancties heeft, waarom heeft het ministerie deze niet ingezet? Als de minister deze sancties heeft maar niet heeft ingezet, is hij dan alsnog voornemens deze in te zetten? Als de minister geen sancties heeft, welke sancties zou hij dan willen hebben om de reserves af te bouwen? Vindt de minister de normen van reservehoogtes met het oog op de verschillende uitdagingen in het onderwijs nog wel van deze tijd? Zo nee, kan de minister aangeven wat hij daaraan wil doen? Zo ja, kan de minister dan uitleggen waarom hij het van deze tijd vindt, zo vragen de leden.

Het is ons bekend om welke zes mbo instellingen het gaat. De reden dat het mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen van de mbo sector als geheel niet is gedaald, is een toename bij één van de zes instellingen in 2020. Er is wel sprake van afbouw van het mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen bij de andere vijf instellingen. Bij twee van de zes instellingen gaat het om bijzondere situaties waarbij het bovenmatig publiek eigen vermogen op korte termijn zal worden afgebouwd of waarbij een hoger publiek eigen vermogen noodzakelijk is vanwege de financiële continuïteit van die instelling. De inspectie monitort dit.

Op dit moment hebben we nog geen sanctiemogelijkheid om deze instellingen hun bovenmatig publiek eigen vermogen te laten afbouwen. Daarom werken we aan de voorbereiding van een wetsvoorstel dat een juridische basis creëert voor handhavend optreden tegen bovenmatig publiek eigen vermogen in het onderwijs. Maar gezien de positie van onderwijsbesturen, de vrijheid van inrichting van onderwijs en het uitgangspunt van bekostiging naar gelijke maatstaven, vraagt dit wetgevingstraject extra zorgvuldigheid. Dit hebben we in de Beleidsreactie 'Dialogen over vermogen en handhavingstraject bovenmatige reserves' van 24 september 2021 (Kamerstuk: 35925-VIII-11) uiteen gezet.

We vinden dat een signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen noodzakelijk is om te voorkomen dat onderwijsinstellingen de publieke middelen onnodig oppotten. Daarom heeft de inspectie een signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen ontwikkeld in 2020. De inspectie heeft alle besturen met een publiek eigen vermogen boven deze signaleringswaarde gevraagd om een bestedingsplan op te stellen voor de inzet van het bovenmatige deel van publiek eigen vermogen en daarover zich te verantwoorden in het jaarverslag vanaf 2020. Bij de besturen met een publiek eigen vermogen boven de signaleringswaarde monitort de inspectie jaarlijks steekproefsgewijs of die voldoende verantwoording en acties hebben opgenomen in het jaarverslag. De signaleringswaarde wordt

straks het startpunt in de handhaving. Indien een bestuur goede reden heeft mag zij een hoger publiek eigen vermogen tijdelijk aanhouden.

De leden van de VVD-fractie zien dat er een duidelijk verschil wordt geconstateerd in het bovenmatig eigen vermogen in po/vo/swv versus mbo/hbo/wo. Wat is de reden daarvoor? Is er bij het vaststellen van wat bovenmatig is in deze sectoren rekening gehouden met de totaal andere manier van financieren van het mbo/hbo/wo? Is er bijvoorbeeld rekening gehouden met het feit dat het po/vo niet verantwoordelijk is voor aanschaf, groot onderhoud en renovatie van hun gebouwen en het mbo/hbo/wo wel?

Op de vraag van de leden geven we aan dat het verschil met betrekking tot de balanspost 'eigen vermogen' zit in de huisvesting. In het po/vo/swv geldt dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de huisvesting. Voor die sectoren geldt dat de gebouwen geen onderdeel vormen van de signaleringswaarde berekening. Aanschaf en renovatie vallen voor sectoren buiten de berekening tenzij er sprake is van een doordecentralisatie van de huisvesting. Voor het mbo en ho geldt dat de huisvesting wel onderdeel uitmaakt van het 'eigen vermogen'. De formule voor de signaleringswaarde is zo opgebouwd dat hiermee rekening wordt gehouden waardoor verschillende signaleringswaarden niet noodzakelijk zijn. Ook wordt in de formule rekening gehouden met de omvang van de besturen, deze zijn over het algemeen in het mbo en ho groter. De signaleringswaarde is en blijft het startpunt voor een verdere analyse en is als zodanig geen absolute bovengrens. Indien een bestuur goede reden heeft mag zij een hoger publiek eigen vermogen al dan niet tijdelijk aanhouden.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het grote verschil van €480 miljoen tussen de begroting en het werkelijke resultaat van het totale onderwijsveld het gevolg is van begrotingsprocessen binnen die instellingen versus onverwachte injecties uit de rijksoverheid.

In de Kamerbrief 'Financiële Positie van het Onderwijs 2020' (Kamerstuk 33 495, nr. 121) van 4 november 2021 hebben we aangegeven dat dit verschil momenteel nog niet met zekerheid kan worden verklaard. Wel hebben we eerder geconstateerd dat de meerjarenbegrotingen een opmerkelijk beeld vertonen. In het laatste jaar van de voorspelling (dus als de meerjarenbegroting wordt omgezet in de feitelijke begroting), wijkt het begrote resultaat opvallend af van de eerdere raming zonder dat daar een duidelijke aanleiding voor is. De inspectie gaat dit verschijnsel in 2022 onderzoeken. Indien de uitkomsten van dat onderzoek tijdig beschikbaar komen zullen we de Kamer daarover informeren in de Kamerbrief Financiële Positie Onderwijs 2021 die we komend najaar aan uw Kamer zullen sturen.

Het grootste verschil tussen de begroting en het werkelijke resultaat kunnen we verklaren doordat extra middelen vanuit OCW, kort voor het einde van het boekjaar 2020, aan de instellingen zijn uitgekeerd. Daardoor waren besturen vanzelfsprekend niet meer in de gelegenheid om deze extra middelen nog op een doelmatige manier in dat jaar te besteden. Deze middelen zijn in het daarop volgende kalenderjaar uitgegeven. In het recente verleden zijn regelmatig dergelijke eenmalige extra middelen beschikbaar gesteld.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat bovenmatige reserves van samenwerkingsverbanden zo snel mogelijk afgebouwd dienen te worden. Zij zijn er positief over dat de minister maatregelen neemt om dit te realiseren, naar aanleiding van de motie van het lid Van Meenen over de reserves van samenwerkingsverbanden per direct terugvorderen (Kamerstuk 35570-VIII, nr. 67). Zij vragen of een update gegeven kan worden omtrent de huidige reserves. Wanneer verwacht de minister de motie volledig te hebben uitgevoerd? Welke zaken zijn tot nu toe gerealiseerd met deze bovenmatige reserves, zo vragen deze leden.

Wij hebben op 29 januari 2021 het gezamenlijke plan van de samenwerkingsverbanden ontvangen. In dit plan stellen de samenwerkingsverbanden als doel dat het bovenmatig publiek eigen vermogen in 2022 zal zijn afgebouwd met een beperkte uitloop naar 2023. Een onderdeel van het gezamenlijke plan is dat de individuele samenwerkingsverbanden allen een eigen plan indienen dat aansluiting heeft op de gezamenlijke ambities om te hoge reserves versneld af te bouwen. 100% van de samenwerkingsverbanden hebben hier gehoor aan gegeven.

De monitoringsrapportage laat ons zien dat de plannen van de individuele samenwerkingsverbanden over het algemeen goed aansluiten op het gezamenlijke plan. Uit de rapportage blijkt ook dat de samenwerkingsverbanden het bovenmatig publiek eigen vermogen vooral willen inzetten voor het verbeteren van de basisondersteuning en het voortzetten van huidige activiteiten.

In de Kamerbrief 'Financiële Positie van het Onderwijs 2021', die we in het najaar 2022 aan de Kamer sturen, zullen we een update geven. Eerder is niet mogelijk vanwege het feit dat we de jaarverslagen 2021 op basis van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs op 1 juli 2022 (uiterste inzenddatum) ontvangen.

De leden van de D66-fractie vragen de minister hoe het staat met de realisatie van goede ventilatie op scholen. Hoeveel van de extra middelen zijn tot nu toe uitgegeven? Op hoeveel scholen is de ventilatie nu op orde? Hoe staat het met de 100 miljoen extra middelen? Zijn deze middelen al toebedeeld aan scholen? Zo ja, hoeveel scholen hebben hier tot nu toe aanspraak op gemaakt, zo vragen de leden.

Op de vraag van de leden antwoorden wij dat via de Specifieke Uitkering Ventilatie in Scholen (SUVIS) in totaal € 200 miljoen beschikbaar is gekomen. De eerste tranche ter hoogte van € 100 miljoen is inmiddels volledig uitgeput en geschikt. Door het naar voren halen van budget is er een tweede tranche beschikbaar van € 100 miljoen. Hierdoor konden ook de overtekende aanvragen uit de eerste tranche worden beoordeeld en is ruimte gecreëerd voor nieuwe subsidieaanvragen. Ruim 900 scholen zijn of kunnen aan de slag met het verbeteren van de ventilatie middels deze regeling. In de Kamerbrief 'Stand van zaken brief COVID-19 en 138e OMT advies' van 14 januari 2022 (Kamerstuk 25295-1717) is uw Kamer onder meer geïnformeerd over de verlenging van de tweede tranche van de SUVIS-regeling.

We kunnen u over de status van de gesubsidieerde projecten melden dat uit een digitale uitvraag van kenniscentrum Ruimte-OK onder 830 subsidieaanvragers (respons 27%) in december 2021 blijkt dat 63% van de ventilatieprojecten wordt uitgevoerd of in voorbereiding is en dat 17% van de projecten reeds is afgerond.

Voor 8% van de projecten geldt dat deze zijn gestopt en van 12% is de status nog onduidelijk. Voor de projecten uit deze laatste categorie staat nog niet vast of de projecten uitvoerbaar zijn vanwege een tekort aan investeringsruimte of aan capaciteit voor de aanvraag- en aanbodzijde. Op dit moment ontvangen we nog steeds antwoorden op deze uitvraag. Deze maand volgt een bredere analyse van de binnengekomen informatie. Wij zullen uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang van de SUVIS-regeling en de daaruit volgende ventilatieprojecten.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief dat het verschil tussen de begroting en het werkelijke resultaat onverminderd een punt van aandacht blijft en dat bij het funderend onderwijs de verwachting is dat het verschil op dit punt zal verminderen door de vereenvoudiging van de bekostiging voor po en vo. Wat wordt er daarnaast gedaan om scholen te helpen realistischer te begroten? Kan worden aangegeven wat de oorzaak is van het grote verschil van 248 miljoen in het mbo tussen begroting (-167 miljoen) en realisatie (81 miljoen), zo vragen deze leden. Zij hebben dezelfde vraag ten aanzien van het hbo en het wo.

Naar aanleiding van de vraag van de leden geven we aan dat besturen, indien nodig, worden ondersteund door de sectorraden om realistischer te begroten. Tevens spelen de medezeggenschapsraden en raden van toezicht een actieve rol bij het begrotingsproces. Om die invloed te versterken werken we aan instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting in het funderend onderwijs.

Het grootste verschil tussen de begroting en het werkelijke resultaat kunnen we verklaren doordat extra middelen vanuit OCW, kort voor het einde van het boekjaar 2020, aan de instellingen zijn uitgekeerd. Daardoor waren besturen vanzelfsprekend niet meer in de gelegenheid om deze extra middelen nog op een doelmatige manier in dat jaar te besteden. Deze middelen zijn in het daarop volgende kalenderjaar uitgegeven. In het recente verleden zijn regelmatig dergelijke eenmalige aanvullende middelen beschikbaar gesteld.

Wat het mbo betreft zien we dat ook de coronacrisis een duidelijke impact heeft voor de uitvoering van de begroting 2020. Dit lijkt zich ook te hebben vertaald in de financiële cijfers. Zo is de sector overgegaan op afstandsonderwijs. Dit heeft invloed gehad op de uitvoering van de begroting en heeft ertoe geleid dat de begroting niet aansloot bij de realiteit.

Bij het hbo zien we dat de lasten minder hard zijn gestegen dan de baten en het nettoresultaat bij universiteiten over 2020 werd beïnvloed door een aantal eenmalige, incidentele baten die wij hebben genoemd in de Kamerbrief 'Financiële Positie van het Onderwijs 2020' van 4 november 2021 (Kamerstuk 33 495, nr. 121).

De leden van de CDA-fractie lezen dat de samenwerkingsverbanden voor het tweede jaar op rij een negatief resultaat laten zien. Dat is goed nieuws, want dat betekent dat deze verbanden op hun te

hoge reserves aan het interen zijn en dit geld besteden aan waar het voor is bedoeld: zorg voor kwetsbare leerlingen. Zij vragen of kan worden aangegeven met welke plannen de samenwerkingsverbanden zijn gekomen om de overmatige reserves aan te pakken.

Naar aanleiding van deze vraag van de leden antwoorden wij dat op 29 januari 2021 het ministerie van OCW het gezamenlijke plan van de samenwerkingsverbanden heeft ontvangen. In dit plan wordt als doel gesteld dat het bovenmatig eigen vermogen in 2022 is afgebouwd met een beperkte uitloop naar 2023. Een onderdeel van het gezamenlijke plan is dat de individuele samenwerkingsverbanden allen een eigen plan indienen dat aansluit op de gezamenlijke ambities om te hoge reserves versneld af te bouwen. 100% van de samenwerkingsverbanden hebben hier gehoor aan gegeven.

Uit de monitoringsrapportage maken we op dat de plannen van de individuele samenwerkingsverbanden over het algemeen goed aansluiten op het gezamenlijke plan. Uit de rapportage blijkt ook dat de samenwerkingsverbanden de middelen vooral inzetten voor het verbeteren van de basisondersteuning en het voortzetten van huidige activiteiten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat onderwijsbesturen voor de komende jaren een negatief resultaat begroten omdat zij verwachten dat de omvang van het balanstotaal en het totale eigen vermogen zal afnemen in de komende drie jaar. Waarop baseren besturen deze aannames en hoe realistisch is dit, zo vragen de voornoemde leden.

De aannames van de besturen, zoals de leden deze hebben gelezen, is gebaseerd op de in de continuïteitsparagrafen opgenomen meerjarenbegrotingen en -balansen. Deze zijn goedgekeurd door de raden van toezicht en zijn onderdeel van het jaarverslag van de onderwijsbesturen. Zowel de financiële- als de inhoudelijke verantwoordingsinformatie in het jaarverslag valt onder de reikwijdte van de controleverklaring van de accountant.

We hebben eerder geconstateerd dat de meerjarenbegrotingen een opmerkelijk beeld vertonen. In het laatste jaar van de voorspelling, dus als de meerjarenbegroting wordt omgezet in de feitelijke begroting, wijkt het begrote resultaat opvallend af van de eerdere raming zonder dat daar een duidelijke aanleiding voor is. De inspectie gaat dit verschijnsel in 2022 onderzoeken. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de meerjarenbegrotingen. Indien de uitkomsten van dat onderzoek tijdig beschikbaar komen zullen we de Kamer daarover informeren in de Kamerbrief Financiële Positie Onderwijs 2021 die in het najaar 2022 verzonden zal worden.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De minister benadrukt dat de acties die de afgelopen jaren in gang zijn gezet tegen de hoge reserves effectief gaan worden. Kan de minister nog eens toelichten welke acties dit zijn? Waarom zijn ze niet nu al effectief? De leden van de SP-fractie vragen hoe dit de komende jaren zichtbaar zal worden.

Het belangrijkste doel van het terugdringen van bovenmatig publiek eigen vermogen is het stimuleren van doelmatige besteding van onderwijsmiddelen. Om dat te bereiken hebben we al verschillende stappen genomen zoals de introductie van de signaleringswaarde, betere verantwoording, benchmarking, benchlearning, verbetering van de voorspelbaarheid van de bekostiging voor het funderend onderwijs, de vereenvoudiging van de bekostiging en de inzet op de voorziening groot onderhoud. Deze acties zullen naar onze verwachting leiden tot een afname van het bovenmatig publiek eigen vermogen in de onderwijssectoren. De resultaten over het boekjaar 2020 welke we hebben toegelicht in de Kamerbrief 'Financiële Positie van het Onderwijs 2020' van 4 november 2021 (Kamerstuk 33 495, nr. 121), laten ons zien dat de eerste stappen in die richting zijn gezet.

We verwachten dat de ingezette acties leiden tot een verdere afname van het bovenmatig publiek eigen vermogen in de onderwijssectoren, maar doelmatige besteding van onderwijsmiddelen is zo belangrijk dat dit niet vrijblijvend kan zijn. Het wettelijk vastleggen van wat een acceptabel bovenmatig publiek eigen vermogen is en handhaving daarop is daarom nodig.

Daarom werken we aan de voorbereiding van een wetsvoorstel dat een juridische basis vormt voor handhavend optreden tegen bovenmatig publiek eigen vermogen in het onderwijs. Ook wordt binnen dit traject een tijdspad afgesproken voor de afbouw van het bovenmatig publiek eigen vermogen. Vanwege de positie van onderwijsbesturen, de vrijheid van inrichting van onderwijs en het uitgangspunt van bekostiging naar gelijke maatstaven, vraagt dit wetgevingstraject extra zorgvuldigheid. In de Beleidsreactie 'Dialogen over vermogen en handhavingstraject bovenmatige

reserves' van 24 september 2021 (Kamerstuk 29417243) hebben wij uw Kamer geïnformeerd over dit traject, de acties die in gang zijn gezet en het vervolgtraject.

De leden van de SP-fractie vragen of met het verdelen van de middelen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) ook rekening is gehouden met het bovenmatig eigen vermogen van schoolbesturen. Zijn er schoolbesturen die met de middelen uit het NPO juist nog rijker zijn geworden? Was dit nu niet een kans geweest om dat bovenmatig eigen vermogen sneller af te bouwen, of juist dit geld te gebruiken voor bijvoorbeeld het verbeteren van de ventilatie in schoolgebouwen? Zijn er schoolbesturen die dit gedaan hebben, zo vragen de leden.

Bij de verdeling van de NPO middelen hebben wij geen rekening gehouden met het mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen van onderwijsbesturen omdat we niet kunnen beoordelen of een bovenmatig publiek eigen vermogen ook daadwerkelijk bovenmatig is. We kunnen niet uitsluiten dat er schoolbesturen zijn met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen die met middelen uit het NPO juist nog een hoger eigen vermogen hebben gekregen. Zonder nader onderzoek kunnen we hierover geen uitspraak doen.

We weten niet of er schoolbesturen zijn die hun bovenmatig publiek eigen vermogen hebben ingezet voor bijvoorbeeld het verbeteren van de ventilatie in schoolgebouwen. Dit zal mogelijk naar voren komen uit de jaarverslagen 2021 en 2022 die we uiterlijk 1 juli 2022 respectievelijk 1 juli 2023 ontvangen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het staat met de reserves bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Zijn er samenwerkingsverbanden die er financieel nog altijd niet goed voor staan na afronding van de verevening? Zijn er ook scholen in die samenwerkingsverbanden die daardoor in de knel komen met het bieden van ondersteuning aan leerlingen? Hoe verhouden de wachtlijsten voor het speciaal onderwijs in deze samenwerkingsverbanden zich tot de (eventuele) wachtlijsten in samenwerkingsverbanden die het financieel wel goed voor elkaar hebben, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Op 29 januari 2021 hebben we het gezamenlijke plan van de samenwerkingsverbanden ontvangen. In dit plan wordt als doel gesteld dat het bovenmatig publiek eigen vermogen in 2022 zal worden afgebouwd met een beperkte uitloop naar 2023. Een onderdeel van het gezamenlijke plan is dat de individuele samenwerkingsverbanden allen een eigen plan indienen dat aansluit op de gezamenlijke ambities om bovenmatig publiek eigen vermogen versneld af te bouwen. 100% van de samenwerkingsverbanden hebben hier gehoor aan gegeven.

Uit de monitoringsrapportage maken we op dat de plannen van de individuele samenwerkingsverbanden over het algemeen goed aansluiten op het gezamenlijke plan. Uit de rapportage blijkt ook dat de samenwerkingsverbanden het bovenmatig publiek eigen vermogen vooral inzetten voor het verbeteren van de basisondersteuning en het voortzetten van huidige activiteiten. Een van de mogelijkheden voor de doelmatige besteding van het bovenmatige deel van publiek eigen vermogen van de schoolbesturen is het investeren in het wegwerken van de wachtlijsten voor het speciaal onderwijs.

Bij de afbouw wordt rekening gehouden met de toekomstige financiële positie van de individuele samenwerkingsverbanden. Deze wordt jaarlijks gemonitord door de inspectie in het toezicht op de financiële continuïteit. Indien de inspectie risico's constateert voor de (financiële) continuïteit dan treedt zij op.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

Financiële resultaten negatief: meer geld uitgegeven. De leden van de PvdA-fractie vragen toelichting bij het feit dat de samenwerkingsverbanden in zowel 2019 als 2020 een negatief resultaat behaalden. Zij vragen of de minister kan verduidelijken of dit alleen te maken heeft met het afbouwen van reserves of dat er wellicht een andere reden aan ten grondslag ligt.

De samenwerkingsverbanden wisten dat het bovenmatig publiek eigen vermogen moest worden afgebouwd, zij hebben hier ook uitgebreide plannen voor opgesteld. Mogelijk zijn er ook andere redenen voor de afbouw, maar deze zijn ons niet bekend.

De leden nemen kennis van het feit dat er verwacht wordt dat in komende jaren de (te) hoge reserves met name in het funderend onderwijs verder af zullen nemen. Kan de minister ingaan op de vraag welk effect hij verwacht tussen de al afnemende reserves momenteel en het effect op de reserves dat de nieuwe bekostigingssystematiek met zich mee zal brengen? Welke inschattingen zijn te maken op dat vlak, zo vragen zij.

Op deze vraag van de leden antwoorden wij dat met de nieuwe bekostiging besturen beter inzicht krijgen in de inkomsten die zij kunnen verwachten. Hiermee helpen we besturen scherper en realistischer te begroten. De nieuwe bekostiging is, in tegenstelling tot de huidige wijze van bekostigen op schooljaarbasis, gebaseerd op het kalenderjaar. De invoering van het nieuwe bekostigingsmodel PO zal leiden tot een administratieve aanpassing in de financiën (verslaggeving in de jaarrekening) van de besturen. Op dit moment staat een post 'vordering op OCW' op de balans van PO besturen. Dit heeft met het verloop van de bekostiging te maken. Door de invoering van het nieuwe bekostigingsmodel is dit niet meer nodig en zal dat leiden tot het verdwijnen van deze vordering waardoor een afname van de balanspost eigen vermogen wordt verwacht.

Tevens gaan deze leden op dit punt in op de te verwachte effecten op de reserves in het funderend onderwijs als gevolg van de implementatie van de nieuwe bekostigingssystematiek. De zorg leeft dat de boekhoudkundige verschuivingen die moeten plaatsvinden als gevolg van de 7,2% lagere bekostiging doordat er voortaan zal worden gerekend met een gemiddeld maandbedrag in plaats een lagere bekostiging van augustus tot december, gevolgd door een hogere bekostiging van personele kosten in januari tot juli, ertoe zullen leiden dat onderwijsgeld dusdanig gaten op de balans zal moeten dichten dat het gedurende die overgangsperiode niet aan onderwijs besteed zal kunnen worden. Kan de minister hierop ingaan? Hoe kijkt hij naar de effecten hiervan op de onderwijskwaliteit, ondanks het feit dat het slechts een technische exercitie betreft? De leden vragen of de minister voornemens is deze kwestie te bespreken met relevante partners uit het veld om te voorkomen dat de implementatie een onbedoeld negatief neveneffect zal hebben.

Op de vraag van de leden antwoorden wij dat in de huidige systematiek de bekostiging van de personeelskosten op basis van het schooljaar wordt bepaald. In de eerste vijf maanden van het schooljaar (augustus tot en met december) wordt conform regelgeving van OCW circa 35% van de bekostiging uitbetaald en in de laatste zeven maanden van het schooljaar (januari tot en met juli) wordt circa 65% uitbetaald.

Vanaf 1 januari 2023 geldt de nieuwe bekostigingssystematiek. Voor de periode augustus tot en met december 2022 wordt geen budget voor een geheel schooljaar bepaald, maar alleen voor deze periode. Schoolbesturen krijgen, net als elk jaar, 35% van de bekostiging.

Het huidige betaalritme is in 2006 ontstaan bij de overgang van de declaratiesystematiek naar huidige lumpsumsystematiek in het primair onderwijs. De lumpsumbekostiging in augustus tot en met december (35%) plus de afrekening van overlopende kosten (circa 6%) was voldoende om aan de betalingsverplichting van besturen in die periode te kunnen voldoen (gemiddeld circa 41%). Voor januari tot en met juli daaropvolgend werd dus 65% bekostiging verstrekt, terwijl een bestuur in die periode 59% van de jaarlijkse vergoeding aan personele kosten nodig had om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen. Dit was dus 6% meer dan nodig. Er is toen ook aangegeven dat wat wordt overgehouden gebruikt moet worden als aanvulling op het betaalritme in de periode augustus tot en met december van het volgende schooljaar. Immers in die periode van augustus tot en met december ontvangt een bestuur weer 35% terwijl de gemiddelde liquiditeitsbehoefte 41% is.

In de administratie van schoolbesturen wordt niet zozeer de feitelijke ontvangsten als inkomsten geboekt, maar het totale schooljaarbudget in maandelijks gelijke delen als baten geboekt. Dat betekent dat er in de periode augustus tot en met december 42% inkomsten wordt geboekt, terwijl er feitelijk 35% wordt uitbetaald. Het verschil van circa 7% in de eerste vijf maanden van het schooljaar wordt op dit moment door schoolbesturen als vordering opgenomen op de balans in het jaarverslag. Op 1 augustus van elk jaar is de vordering weer € 0,00.

Bij de nieuwe bekostigingssystematiek lijkt het alsof schoolbesturen minder budget in de periode augustus tot en met december ontvangen, terwijl ze feitelijk gewoon het budget krijgen waar schoolbesturen recht op hebben. Zowel op schooljaarbasis als op kalenderjaarbasis wordt dus altijd 100% uitbetaald. Dat betekent dat het nieuwe bekostigingssysteem geen effecten zou moeten hebben op de onderwijskwaliteit.

Bij de ontwikkeling van het nieuwe bekostigingsmodel hebben we onderzoek gedaan naar de verwachte effecten daarvan op de financiële positie van de onderwijsbesturen in het funderend onderwijs. Deze onderzoeksresultaten hebben we uitgebreid afgestemd met de sectorraden en er zijn continue gesprekken met partners uit het veld over dit onderwerp.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat 12 van de 18 universiteiten en 15 van de 34 hogescholen een negatief resultaat behaalden. Kan de minister ingaan op het feit dat een groot aantal instellingen binnen het hoger onderwijs een negatief resultaat heeft behaald en dat dit desondanks

klaarblijkelijk niet tot (acute) financiële problemen leidt? Hoe verhouden deze cijfers zich met de analyse van PricewaterhouseCoopers omtrent de bekostiging van het hoger onderwijs? Wanneer kan worden verwacht dat er wel sprake zal zijn van (acute) financiële problemen bij deze instellingen? Kan daar een inschatting van worden gemaakt? Is de minister van mening dat een dergelijk hoog percentage van de instellingen dat negatieve resultaten behaalt gangbaar is, zo vragen de leden.

Het beeld wat wij hebben is niet in tegenspraak met de analyse van PWC. In zo goed als alle gevallen is het negatief resultaat conform de meerjarenbegroting van de instelling. Dat betekent ook dat de instelling de ruimte heeft om het negatieve resultaat op te vangen. Gezien de grote omvang en de huidige financiële positie en de governance structuur binnen deze instellingen verwachten we geen acute financiële problemen bij deze instellingen. De inspectie monitort de financiële continuïteit op instellingsniveau. Indien zij risico's vermoeden gaan zij in gesprek met het bestuur. Dit is van belang voor de continuïteit van het hoger onderwijs.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de reserves enigszins zijn afgenomen, maar dat ze bij veel onderwijsbesturen nog hoog zijn. In hoeverre is de afname die nu al zichtbaar is een gevolg van de aanpak die is ingezet om de reserves af te bouwen met onder meer de signaalwaardes, of zijn er ook andere redenen voor de afname van reserves? Zo ja, welke?

Binnen welk tijdsbestek verwacht de minister wel zichtbare of forsere resultaten van de ingezette aanpak tegen bovenmatige reserves? Is er een deadline waarbinnen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden een bepaald deel van het bovenmatig eigen vermogen moeten hebben afgebouwd? Zo ja, welke is dat? Zo niet, waarom niet? Wat doet de minister om het proces van afbouwen te bespoedigen? Hebben alle schoolbesturen en samenwerkingsverbanden inmiddels een plan ingeleverd hoe ze de reserves willen afbouwen? Wat is hier de actuele stand van zaken van? Op welke manier zal dit afbouwen blijvend worden gemonitord, zo vragen de leden.

Het belangrijkste doel van het terugdringen van bovenmatig publiek eigen vermogen is het stimuleren van doelmatige besteding van onderwijsmiddelen. Daarom hebben we al verschillende stappen genomen zoals de introductie van de signaleringswaarde, het inspectietoezicht, betere verantwoording, benchmarking, benchlearning, verbetering van de voorspelbaarheid van de bekostiging voor het funderend onderwijs, de vereenvoudiging van de bekostiging en de inzet op de voorziening groot onderhoud. Het lag in de lijn der verwachting dat deze acties effect hebben gehad op de afname van bovenmatig publiek eigen vermogen. We weten niet of er ook andere redenen zijn geweest voor de afname.

We verwachten dat de ingezette acties leiden tot een verdere afname van het bovenmatig publiek eigen vermogen in de onderwijssectoren, maar doelmatige besteding van onderwijsmiddelen is zo belangrijk dat dit niet vrijblijvend kan zijn. Het wettelijk vastleggen van wat een acceptabel bovenmatig publiek eigen vermogen is en handhaving daarop is daarom nodig.

Om die reden werken we aan de voorbereiding van een wetsvoorstel dat een juridische basis vormt voor handhavend optreden tegen bovenmatig publiek eigen vermogen in het onderwijs. Daarbij wordt binnen dit traject een tijdspad afgesproken voor de afbouw van het bovenmatig eigen vermogen. Maar gezien de positie van onderwijsbesturen, de vrijheid van inrichting van onderwijs en het uitgangspunt van bekostiging naar gelijke maatstaven, vraagt dit wetgevingstraject extra zorgvuldigheid. In de Beleidsreactie 'Dialogen over vermogen en handhavingstraject bovenmatige reserves' van 24 september 2021 (Kamerstuk: 35925-VIII-11) hebben we dit uiteen gezet.

De leden van deze fractie constateren dat het aantal besturen met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen enigszins is gedaald van 883 in 2019 naar 759 in 2020. Is de minister tevreden met deze afname van 14%, of werd een grotere daling verwacht? De voornoemde leden constateren tevens dat zowel de afname in het aantal besturen met een mogelijke bovenmatig vermogen als de hoeveelheid gedaald bovenmatig eigen vermogen het grootste is in het po. Is er een verklaring voor het feit dat de daling het grootst is in het po? Bij het po is de balanspost eigen vermogen gedaald van 906 miljoen euro naar 677 miljoen euro. Is er enig idee waar dit geld naartoe is gegaan? De daling is bij zowel het aantal besturen met mogelijk bovenmatig vermogen als de hoeveelheid eigen vermogen het minst bij de samenwerkingsverbanden. De leden vragen of er een reden is waarom de daling juist bij de samenwerkingsverbanden zo traag verloopt.

Onze doelstelling is een zorgvuldige en 100% afbouw van bovenmatig publiek eigen vermogen zonder geldige redenen. Tegelijkertijd willen wij niet dat de afbouw van bovenmatig publiek vermogen leidt tot ondoelmatige en ondoeltreffende besteding van de publieke middelen.

De daling in het funderend onderwijs, zoals de leden hebben geconstateerd, is voor een groot deel het gevolg van de convenantsmiddelen die in 2019 zijn ontvangen en in 2020 zijn uitgegeven. We hebben de middelen uitgegeven aan de doelen uit het convenant 'aanpak lerarentekort'.

Voor de samenwerkingsverbanden zijn we begin 2021 een apart traject gestart. In dit plan wordt als doel gesteld dat het bovenmatig publiek eigen vermogen in 2022 zal zijn afgebouwd met een beperkte uitloop naar 2023. Onderdeel van het gezamenlijke plan is dat de individuele samenwerkingsverbanden een eigen plan indienen dat aansluit op de gezamenlijke ambities om bovenmatig publiek eigen vermogen versneld af te bouwen. 100% van de samenwerkingsverbanden hebben hier gehoor aan gegeven.

We maken uit de monitoringsrapportage op dat de plannen van de individuele samenwerkingsverbanden over het algemeen goed aansluiten op het gezamenlijke plan. Uit de rapportage blijkt ook dat de samenwerkingsverbanden het bovenmatig publiek eigen vermogen vooral inzetten voor het verbeteren van de basisondersteuning en het voortzetten van huidige activiteiten.

De leden zijn ook benieuwd in hoeverre de nieuwe bekostiging van het po gevolgen zal hebben voor de reserves. Klopt het dat schoolbesturen moeten gaan interen op de reserves omdat een jaarlijkse vordering van het ministerie vervalt en schoolbesturen hierdoor minder geld krijgen? Hoeveel minder geld krijgen schoolbesturen door de nieuwe bekostiging? Klopt het dat dit om 500 miljoen gaat? Komt dit overeen met hetgeen de minister heeft beloofd bij de wetsbehandeling? Kunnen alle schoolbesturen dit dragen? Zo niet, hoe worden schoolbesturen die dit niet kunnen geholpen, zo vragen de leden.

Op de vraag van de leden antwoorden wij dat in de huidige systematiek wordt de bekostiging van de personeelskosten op basis van het schooljaar bepaald. In de eerste vijf maanden van het schooljaar (augustus tot en met december) wordt conform regelgeving van OCW circa 35% van de bekostiging uitbetaald en in de laatste zeven maanden van het schooljaar (januari tot en met juli) wordt circa 65% uitbetaald.

Vanaf 1 januari 2023 geldt de nieuwe bekostigingssystematiek. Voor de periode augustus tot en met december 2022 wordt geen budget voor een geheel schooljaar bepaald, maar alleen voor deze periode. Schoolbesturen krijgen, net als elk jaar, 35% van de bekostiging.

Het huidige betaalritme is in 2006 ontstaan bij de overgang van de declaratiesystematiek naar huidige lumpsumsystematiek in het primair onderwijs. De lumpsumbekostiging in augustus tot en met december (35%) plus de afrekening van overlopende kosten (circa 6%) was voldoende om aan de betalingsverplichting van besturen in die periode te kunnen voldoen (gemiddeld circa 41%). Voor januari tot en met juli daaropvolgend werd dus 65% bekostiging verstrekt, terwijl een bestuur in die periode 59% van de jaarlijkse vergoeding aan personele kosten nodig had om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen. Dit was dus 6% meer dan nodig. Er is toen ook aangegeven dat wat wordt overgehouden gebruikt moet worden als aanvulling op het betaalritme in de periode augustus tot en met december van het volgende schooljaar. Immers in die periode van augustus tot en met december ontvangt een bestuur weer 35% terwijl de gemiddelde liquiditeitsbehoefte 41% is.

In de administratie van schoolbesturen wordt niet zozeer de feitelijke ontvangsten als inkomsten geboekt, maar het totale schooljaarbudget in maandelijks gelijke delen als baten geboekt. Dat betekent dat er in de periode augustus tot en met december 42% inkomsten wordt geboekt, terwijl er feitelijk 35% wordt uitbetaald. Het verschil van circa 7% in de eerste vijf maanden van het schooljaar wordt op dit moment door schoolbesturen als vordering opgenomen op de balans in het jaarverslag. Op 1 augustus van elk jaar is de vordering weer € 0,00. Dat betekent ook dat de verdwijning van de vordering van circa € 500 miljoen niet zal leiden tot minder inkomsten voor de scholen.

Bij de nieuwe bekostigingssystematiek lijkt het alsof schoolbesturen minder budget in de periode augustus tot en met december ontvangen, terwijl ze feitelijk gewoon het budget krijgen waar schoolbesturen recht op hebben. Zowel op schooljaarbasis als op kalenderjaarbasis wordt dus altijd 100% uitbetaald. Wel zal de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek PO leiden tot een administratieve aanpassing in de financiën (verwerking in de jaarrekening) van de besturen. Op dit moment staat een post 'vordering op OCW' op de balans van PO besturen. Dit heeft met het

verloop van de bekostiging te maken. Door de invoering van het nieuwe bekostigingsmodel is dit niet meer nodig en zal dat leiden tot het verdwijnen van deze vordering. Zoals we bij de wetsbehandeling hebben toegezegd zullen wij voor de besturen die problemen krijgen een mogelijke oplossing vinden. Daarbij hebben we bij de invoering van het nieuwe bekostigingsmodel onderzoek gedaan naar de verwachte effecten daarvan op de financiële positie van de onderwijsbesturen in het funderend onderwijs. Deze onderzoeksresultaten hebben we uitgebreid afgestemd met de sectorraden en er worden continue gesprekken met partners uit het veld over dit onderwerp gevoerd.

De leden van voornoemde fractie lezen dat de signaleringswaarde voor het eigen vermogen geen norm is, maar een startpunt voor een gesprek tussen de inspectie en het bestuur. Een bestuur kan immers goede redenen hebben om eigen vermogen boven de signaleringswaarde aan te houden. De leden vragen wat goede redenen zouden zijn om eigen vermogen boven de signaleringswaarde aan te houden.

Naar aanleiding van deze vraag van de leden antwoorden wij dat de financiële situatie bij het bestuur een hoger publiek eigen vermogen kan vereisen. Dit kan zijn in het geval dat wanneer een bestuur concrete plannen heeft voor grote investeringen binnen een vastgestelde termijn; bij situaties waar het bestuur een nieuw gebouw in eigendom heeft, dat volledig met eigen middelen is gefinancierd en waarbij nog weinig of niets is afgeschreven; of het bestuur verwacht een terugloop van de leerlingen- en studenteninstroom waardoor de organisatie conform een reeds vastgestelde planning in omvang verkleind moet worden. Gezien de mate van onzekerheid is de vorming van een reorganisatievoorziening in dergelijke gevallen immers niet altijd mogelijk.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wanneer het volgende moment is dat de Kamer op de hoogte wordt gebracht van de hoeveelheid bovenmatige reserve en de aanpak hiertegen. Kan de minister ook reflecteren op de vraag welke invloed de extra gelden van het Nationaal Programma op de reserves hebben? In hoeverre hebben scholen het geld van het Nationaal Programma Onderwijs in 2020 niet op kunnen maken en is dat in de reserve terechtgekomen? Is bekend of dat bij scholen is voorgekomen? Zo ja, bij hoeveel scholen en hoeveel geld is in de reserve terechtgekomen? Is dit de bedoeling van het NPO-geld, zo vragen de leden.

De voorbereiding voor een wetsvoorstel, dat een juridische basis vormt voor handhavend optreden tegen bovenmatige reserves in het onderwijs, is intussen gestart. Het streven is de wetswijziging per 1 januari 2024 in werking te laten treden. Onze inspanningen zijn erop gericht het wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2022 in internetconsultatie te brengen. Het streven is om dat voorstel voor de zomer 2022 aan de Kamer te verzenden. Indien er eerder geen aanleiding voor is, zullen we de Kamer met de brief 'Financiële Positie van het Onderwijs 2021' in het najaar 2022 informeren over de reserves in 2021. Zonder een diepgaand onderzoek, kunnen wij niets zeggen over de invloed van de middelen van het Nationaal Programma Onderwijs op de reserves. Wel is het mogelijk dat, mede gezien de krappe arbeidsmarkt, de NPO middelen een vertragend effect kunnen hebben op de afbouw van het bovenmatige publiek eigen vermogen. Inmiddels hebben wij besloten om de NPO-periode met twee jaar te verlengen. Met de Kamerbrief 'Bijsturing NP Onderwijs: verdeling middelen en verlenging van de bestedingstermijn' van 25 februari 2022 (Kamerstuk: 2022D07698) hebben wij de Tweede Kamer geïnformeerd over de verlenging. Uit de komende jaarverslagen moet blijken of de NPO-middelen een vertragend effect hebben op de afbouw van het bovenmatig publiek eigen vermogen.

Inbreng van de leden van de CU

De leden lezen dat de reserves, ondanks dat ze enigszins zijn afgenomen, nog steeds hoog zijn. Zij zijn het met de minister eens dat het belangrijk is dat deze reserves afgebouwd worden en dat besturen zich daartoe actief moeten inspannen. Het wringt echter bij de leden dat in de brief van 24 september jongstleden geschreven wordt dat het Nationaal Programma Onderwijs geen excuus mag vormen om reserves niet tijdig af te bouwen. Een veelgehoorde roep is om de bestedingsperiode van het NPO te verlengen, waardoor schoolbesturen niet uiterlijk schooljaar 2022-2023 het geld moeten uitgeven, maar eventueel langer de tijd krijgen. Nu willen de leden van de ChristenUnie-fractie in dit schriftelijk overleg niet pleiten voor een langere bestedingsperiode, maar zij vragen de minister wel of hij het realistisch vindt dat het NPO niet in de weg mag staan bij het afbouwen van de reserves.

Naar aanleiding van deze vraag van de leden antwoorden wij dat de NPO-middelen geen reden mogen zijn voor het niet tijdig afbouwen van het bovenmatig publiek eigen vermogen. Maar de onderwijsmiddelen moeten doelmatig en doeltreffend worden uitgegeven. Nu blijkt dat er meer tijd

nodig is om de NPO-middelen zodoende te besteden. Daarom hebben wij besloten om de NPO-periode met twee jaar te verlengen. Met de Kamerbrief 'Bijsturing NP Onderwijs: verdeling middelen en verlenging van de bestedingstermijn' van 25 februari 2022 (Kamerstuk: 2022D07698) hebben wij de Tweede Kamer geïnformeerd over de verlenging.

Tevens zijn we reeds gestart met de voorbereiding voor een wetsvoorstel, dat een juridische basis vormt voor handhavend optreden tegen bovenmatig publiek eigen vermogen in het onderwijs. Ons streven is om het wetsvoorstel per 1 januari 2024 in werking te laten treden. Dat betekent dat we mogelijk kunnen handhaven in 2025 op basis van het jaarverslag 2024.

De leden van de ChristenUnie-fractie horen van schoolbesturen dat ze hard werken om de reserves tijdig af te bouwen. De besturen hebben echter moeite met de combinatie van bestaande reserves, de noodzaak om die te verkleinen, de NPO-gelden en de aankomende investeringen. Is de minister bekend met deze signalen, zo vragen de leden. Schoolbesturen geven aan hier stress over te ervaren omdat zij het geld graag goed en doelmatig willen besteden, maar ook kampen met bijvoorbeeld de krappe arbeidsmarkt. Herkent de minister deze geluiden? De leden zien dit haaks staan op het belangrijkste doel van het terugdringen van bovenmatige reserves, namelijk het stimuleren van doelmatige besteding van onderwijsmiddelen. De leden lezen dat wanneer de signaleringswaarde is bereikt, schoolbesturen door de inspectie gevraagd worden om een goede onderbouwing. Ziet de minister de NPO-middelen als goede onderbouwing, of vindt hij dat de NPO-middelen per definitie geen excuus mogen zijn? De leden vragen de minister of hij een manier ziet, of een weg naar een oplossing, om uit de impasse te komen waarin enerzijds reserves – terecht – doelmatig weggewerkt moeten worden, maar er anderzijds wel telkens meer geld beschikbaar komt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden antwoorden wij dat we wel de signalen hebben ontvangen dat sommige schoolbesturen problemen hebben met tijdige investering van de NPO-gelden door onder meer de krappe arbeidsmarkt. Wij willen echter niet dat het tijdig investeren van de NPO-gelden en/of de afbouw van bovenmatig publiek eigen vermogen zal leiden tot ondoelmatige en ondoeltreffende besteding van de publieke middelen. Daarom hebben wij besloten om de NPO-periode met twee jaar te verlengen. Met de Kamerbrief 'Bijsturing NP Onderwijs: verdeling middelen en verlenging van de bestedingstermijn' van 25 februari 2022 (Kamerstuk: 2022D07698) hebben wij de Tweede Kamer geïnformeerd over de verlenging. Daarmee kunnen, binnen dit bestedingstermijn, de nog niet bestede NPO-middelen een goede onderbouwing zijn voor het hebben van bovenmatig publiek eigen vermogen.

Inbreng van de leden van de Groep van Haga

Gelukkig blijken de meeste scholen financieel gezond en vinden ook de ministers dat het oppotten van veel geld een ongewenste situatie is. Dit geld dient besteed te worden aan het geven van passend onderwijs en komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede. Sparen dient geen doel van onderwijsinstellingen te zijn. De minister stelt echter dat er ook gerechtvaardigde redenen zijn om de gelden niet aan te wenden voor datgene waarvoor ze bedoeld zijn. Kan de minister dan ook aangeven wat wel goede redenen voor oppotting zijn, zo vragen de leden. Is het feit dat de toekomst onzeker is vanwege een teruglopend aantal leerlingen dan ook geen goede reden? Minder leerlingen betekent immers ook minder financiële lasten.

Naar aanleiding van deze vraag achten we het denkbaar dat een bestuur een hoger publiek eigen vermogen nodig heeft dan het normatieve eigen vermogen. Dit kan zijn in het geval dat wanneer een bestuur concrete plannen heeft voor grote investeringen binnen een vastgestelde termijn; bij situaties waar het bestuur een nieuw gebouw in eigendom heeft dat (bijna) volledig met de eigen middelen is gefinancierd waarbij nog weinig of niet is afgeschreven; of het bestuur verwacht een terugloop van de leerlingen- of studenteninstroom waardoor de organisatie conform een reeds vastgestelde planning in omvang verkleind moet worden. Gezien de mate van onzekerheid is de vorming van een reorganisatievoorziening in een aantal gevallen niet mogelijk. De leden hebben het juist over dat minder leerlingen leiden tot minder financiële lasten. Maar het verkleinen van de omvang van een organisatie vraagt weer incidenteel extra investeringen. Tevens kan er sprake zijn van vaste kostensoorten die ook niet lager wordt bij een lager aantal leerlingen.

De leden van de Groep Van Haga lezen dat de onderwijsinspectie onderzoek doet naar de scholen die onnodig oppotten en in gesprek gaat met deze schoolbesturen. Waar nodig worden ze gestimuleerd om de gelden ten nutte van het onderwijs te besteden. De leden zijn van mening dat deze 'zachte' aanpak wellicht strenger moet en kan. Zij vragen of de minister het daarmee eens is. In principe dienen schoolbesturen inderdaad zelfstandig te kunnen opereren. Het verbinden van voorwaarden aan het gebruik van gelden zodat deze worden aangewend voor het doel waarvoor ze

bestemd zijn, is geenszins een inbreuk op deze zelfstandigheid. Deelt de minister de mening dat indien schoolbesturen de gelden niet besteden aan de kwaliteit van het onderwijs, zij gekort dienen te worden op toekomstige gelden? Deelt de minister tevens de mening juist nu, in deze tijd van achterstanden in het onderwijs, er des te meer reden is de opgepotte gelden in te zetten, zo vragen de leden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden antwoorden we dat nu er nog geen wettelijke basis is voor de handhaving van bovenmatig publiek eigen vermogen, de inspectie en OCW de scholen zullen blijven stimuleren om deze middelen op een doelmatige en doeltreffende wijze te besteden. Op dit moment werken we aan de voorbereiding van een wetsvoorstel dat een juridische basis vormt voor handhavend optreden tegen bovenmatig publiek eigen vermogen in het onderwijs. In de Beleidsreactie 'Dialogen over vermogen en handhavingstraject bovenmatige reserves' van 24 september 2021 (Kamerstuk: 35925-VIII-11) hebben we de Kamer geïnformeerd over dit traject. Indien er geen legitieme reden is voor het hebben van een publiek eigen vermogen boven de signaleringswaarde, zal na de invoering van de wet hierop worden gehandhaafd.