

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. 3 december 2018 over de «Financiële Staat van het Onderwijs 2017» en het Inspectierapport «Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs» (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 145).

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Inhoud	blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
• Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
• Inbreng van de leden van de CDA-fractie	4
• Inbreng van de leden van de D66-fractie	6
• Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie	8
• Inbreng van de leden van de SP-fractie	15
• Inbreng van de leden van de PvdA-fractie	17
II Reactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	18

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 rapporten van de onderwijsinspectie en de kabinetsbrief daarbij. De leden ondersteunen de constatering van de ministers dat «de toenemende reserves ons zorgen baren, het gaat tenslotte om geld dat bedoeld is voor het geven van onderwijs.» De leden hebben een aantal aanvullende vragen.

Algemeen

De ministers zijn voornemens om komend jaar onderzoek te doen naar de wijze van begroten door besturen en naar de reserves, ook in de sectoren mbo en hbo. De leden zijn benieuwd welke onderzoeksvraag daarbij wordt gehanteerd. Ook willen de leden graag weten wat de ministers van plan zijn te doen met de uitkomsten van dit onderzoek. Overwegen zij om meer kaders en richtlijnen te stellen en besturen concreter aanwijzingen te geven over de besteding van de rijksmiddelen? Zo ja, hoe verwachten ze dit vorm te geven? Zo nee, op welke wijze zijn ze dan van plan om de onderzoeksuitkomsten in actie te vertalen?

De leden zouden graag de relatie tussen de financiële staat van scholen en instellingen en de kwaliteit onderzoeken. Kunnen de ministers deze onderzoeksvragen meenemen in het geplande onderzoek? Zo ja, op welke wijze kan dit vorm krijgen? Zo nee, hoe kunnen de ministers deze vraagstelling wel helpen beantwoorden?

De leden zijn het met de ministers eens dat benchmarks van waarde kunnen zijn voor besturen teneinde keuzes te maken en gericht te begroten. De leden zijn benieuwd op welk niveau deze benchmarks worden voorzien: gaat het om bijvoorbeeld de uitgaven aan personeelslasten, huisvesting en overige? Of willen de ministers nog een niveau specifiek gaan? De leden willen dat de lasten die gepaard gaan met het ophalen, publiceren en rapporteren van benchmarks en inzichten niet ten koste gaan van de verminderde verantwoordingslasten die beoogd zijn. Kunnen de ministers aangeven hoe zij deze balans willen garanderen, zo vragen de leden.

Primair- en voortgezet onderwijs

De leden zijn benieuwd waar de ouderbijdrage voor wordt gebruikt en wat er op scholen niet meer plaatsvindt als de vrijwillige ouderbijdrage wegvalt.

Daarnaast valt het deze leden op dat de financiële positie van scholen zeer ruim is. Deze middelen zijn echter bedoeld om in de klas terecht te laten komen. Hoeveel procent van de reserves van de scholen kan uitgegeven

worden zonder dat dit de financiële positie van een school in gevaar brengt? In andere woorden: hoeveel ruimte hebben scholen om direct zelf te investeren in werkdrukverlaging, salarissen, kleinere klassen en verlaging van de ouderbijdrage?

We zouden de conclusie kunnen trekken dat er teveel geld in de lumpsum zit als scholen en besturen zoveel ruimte hebben om de reservepositie te versterken. Kan de Minister met voorstellen komen in hoeverre de lumpsum kan worden verlaagd om te voorkomen dat geld dat bedoeld is voor leerlingen op de plank blijft liggen?

De leden krijgen regelmatig berichten onder ogen over de slechte staat van schoolgebouwen. Heeft de Minister voor het primair- en voortgezet onderwijs zicht op de staat van de huisvesting en welke investeringen de komende jaren nodig zijn om gewoon gezond en goed onderwijs te kunnen geven? De leden weten dat dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid is, maar het verschil in hoe gemeenten voor deze investeringen hebben gespaard, lijkt enorm. Heeft de Minister zicht op welke gemeenten voldoende middelen hebben gespaard vanuit het Gemeentefonds om de noodzakelijke aanpassingen aan schoolgebouwen te kunnen financieren? Kunt u dit per gemeente inzichtelijk maken, zo vragen de leden.

Passend onderwijs

De leden lezen dat er een verkenning heeft plaatsgevonden onder 10 van de 77 samenwerkingsverbanden. Hoe representatief is deze verkenning en op welke termijn kunnen alle 77 samenwerkingsverbanden onder de loep worden genomen?

De leden hebben tevens begrepen dat een deel van de ouders wier kind extra begeleiding nodig heeft dit via de huisarts regelt, omdat samenwerkingsverbanden te traag reageren of de zorg niet kunnen of willen leveren. Heeft de Minister zicht op hoe vaak dit gebeurt en welke omvang deze huisartsroute heeft? Daarnaast heeft het aantal werknemers dat een samenwerkingsverband heeft grote invloed op de reservepositie van een samenwerkingsverband. De leden willen weten of inzichtelijk kan worden gemaakt hoe groot de personele bestanden van de 77 samenwerkingsverbanden zijn en hoe de relatie vervolgens is met de financiële reservepositie.

Middelbaar beroepsonderwijs

In de komende jaren zal het aantal studenten in het mbo verder gaan dalen. Naar schatting zal de daling ongeveer 65.000 studenten betreffen in 2030. Dit is een zorgelijke ontwikkeling. Nederland kan niet zonder mbo'ers. Zij zijn niet alleen nu, maar ook in de toekomst heel hard nodig. Een daling van de studentenaantallen heeft grote gevolgen voor het mbo-onderwijs en de toekomstbestendigheid ervan. Scholen krijgen namelijk per student bekostiging. De daling van het aantal studenten legt druk op de financiële houdbaarheid van mbo-instellingen. Het is daarom belangrijk dat mbo-instellingen zich hierop goed voorbereiden en hun stabiele financiële uitgangspositie ook naar de toekomst toe behouden. Vandaar de vraag: zijn er bepaalde voorwaarden vanuit het ministerie gesteld, waaraan onderwijsinstellingen moeten voldoen om toekomstbestendig te blijven?

Hoger onderwijs

Uit de rapportages blijkt dat school- en instellingsbesturen voorzichtig en behoedzaam begroten. Kunnen de ministers aangeven op welke manier de onderwijsinspectie omgaat met het weerstandsvermogen van hogescholen en universiteiten? Zijn daar eenduidige richtlijnen voor beschikbaar en op welke wijze leven de instellingen die na?

Het voorzichtig begroten heeft onder andere te maken met de ramingen van studentaantallen. Juist de internationale studenteninstroom blijkt moeilijk te ramen en elk jaar tot afwijkingen te leiden. Kunnen de ministers in overleg met de instellingen komen tot een manier om de jaarlijkse ramingen van studenten uit te splitsen naar Nederlandse, EER¹- en niet-EER-studenten? Liefst op een manier die als vast element terugkeert in de jaarlijkse begrotingscyclus, zodat zowel voor instellingen als voor het parlement duidelijk is hoe de voorspellingen zijn. De leden zijn positief over de bevinding van de onderwijsinspectie dat hogescholen en universiteiten meer zijn gaan investeren, in lijn met de afspraken rondom voorinvesteringen. Zeker investeren in goede, gemotiveerde medewerkers draagt bij aan de kwaliteitsontwikkeling. Op welke wijze wensen danwel verwachten de ministers dat de instellingen hun strategisch personeelsbeleid onderdeel laten zijn van beleidsrijk begroten, zo vragen de genoemde leden.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige rapportages en begeleidende kabinetsreactie. Zij onderschrijven de hoofdlijn van de ministers in de brief dat, hoewel het verstandig is om reserves aan te houden voor onvoorziene uitgaven of investeringen in de toekomst, het niet de bedoeling kan zijn dat onderwijsgeld onnodig wordt opgespaard in plaats van geïnvesteerd in onderwijs. Deze leden hebben dan ook de volgende vragen.

Algemeen

Als één van de oorzaken voor de oplopende reserves in met name het primair- en voortgezet onderwijs wordt door de onderwijsinspectie aangegeven de structurele onderschatting door scholen van de aanvullende rijksbijdragen gedurende het jaar. De leden vragen de Minister aan te geven om welke aanvullende rijksbijdragen het gaat en op welke wijze dit door de Minister wordt gecommuniceerd naar de scholen en op welk moment in het jaar?

De leden lezen in de kabinetsreactie dat er nu te weinig inzicht is hoe het kan dat scholen structureel de baten onderschatten en de reserves toenemen. Deze leden vragen aan de Minister of hij wel inzicht kan verschaffen hoe de reserves zijn verdeeld over de scholen binnen een sector. Zijn het ook echt de kleine besturen die meer reserves aanhouden omdat zoals de Minister stelt, een tegenvaller minder goed kan worden opgevangen binnen een klein verband dan binnen een groot bestuur? Of komen onnodig grote reserves ook voor bij grotere besturen? Wisselt de groep van scholen met grote reserves ook van samenstelling na verloop van tijd? Kan ook worden aangegeven of de scholen die minder grote reserves aanhouden meer aandacht hebben voor realistisch begroten; dus beter de baten en de lasten gedurende een jaar begroten, of dat hier sprake is van andere oorzaken, zo vragen de leden.

1. Funderend onderwijs

Het is goed om te lezen dat in het funderend onderwijs steeds minder instellingen onder verscherpt financieel toezicht staan. Kan worden aangegeven wat de reden is dat de resterende instellingen nog wel onder verscherpt financieel toezicht staan?

De leden vragen de Minister of kan worden aangegeven of de stijging van de ouderbijdrages sinds 2013 met 20–25% evenzeer in het primair onderwijs voorkomt als in het voortgezet onderwijs of dat dit ongelijk is

¹ EER: Europese Economische Ruimte.

verdeeld over de beide sectoren. Kan de Minister aangegeven wat de reden is voor deze stijging? Kan de Minister tevens aangeven wat hij vindt van deze stijging van de vrijwillige ouderbijdragen in het licht van de toenemende reserves in deze onderwijssectoren?

De leden vragen de Minister tevens aan te geven welke extra kosten scholen voor voortgezet onderwijs maken die tweetalig onderwijs, LOOT² of Cambridge English aanbieden? Zitten deze extra kosten in lesmaterialen, extra lessen of personeelskosten? Op welke wijze wordt de hoogte van deze extra bijdragen onderbouwd door de scholen? Is de Minister het met de leden eens dat dit soort extra kosten geen reden zouden mogen zijn voor kinderen om niet aan deze vormen van onderwijs deel te kunnen nemen? Zijn er naast regelingen voor het gespreid betalen van dit soort ouderbijdragen ook andere regelingen of fondsen waarop ouders een beroep kunnen doen indien zij niet in staat zijn deze extra kosten te betalen? Ziet de Minister hierbij ook een rol voor zichzelf weggelegd om de toegankelijkheid van dit soort extra onderwijs te waarborgen voor alle kinderen?

Wanneer in 2019 komen de aangekondigde benchmarks beschikbaar waarover de Minister spreekt waarbij bestuurders niet alleen kunnen aangeven hoe zij het beschikbare budget verdelen over de scholen, maar ook hoe hoog de reserves zijn en waarom zij deze aanhouden?

Kan de Minister aangegeven of medezeggenschapsraden zich voldoende bewust zijn van hun inspraak over de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage en hun rol bij het vaststellen van de begroting van de school?

De leden vragen verder op welke wijze de Minister mogelijkheden ziet om te zorgen dat besturen nog beter samen met medezeggenschapsraden plannen gaan maken over de inzet van de middelen en daarbij ook kijken naar aan te houden reserves. Welke rol ziet de Minister hierbij voor de raden van toezicht weggelegd, maar ook voor het ministerie?

Kan worden aangegeven hoe vaak het nu voorkomt dat scholen met grote reserves een negatief resultaat boeken en op welke wijze de sectorraden scholen met grote reserves hierop aanspreken?

Kan worden aangegeven of er een reden voor is dat samenwerkingsverbanden meer reserves aanhouden en de gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit bij deze verbanden gemiddeld groter zijn dan bij de schoolbesturen in het funderend onderwijs? Zijn hierover ook afspraken gemaakt binnen de samenwerkingsverbanden of bij de start van de samenwerkingsverbanden?

Kan de Minister aangegeven welke aanbevelingen van de onderwijsinspectie uit het rapport *Zicht op besteding van middelen voor passend onderwijs* hij gaat over nemen en welke niet en waarom niet, zo vragen de leden.

2. Middelbaar beroepsonderwijs

Kan aangegeven worden hoeveel financiering vakinstellingen krijgen vanuit de rijksoverheid in vergelijking met roc's³ en aoc's⁴, bijvoorbeeld afgezet tegen het aantal studenten?

Kan toegelicht worden waarom de rentabiliteit van vakinstellingen verhoudingsgewijs zoveel beter is dan van andere instellingen, zo vragen de leden.

² LOOT: Landelijk Organisatie Onderwijs en Topsport.

³ roc: regionaal opleidingscentrum.

⁴ aoc: agrarisch opleidingscentrum.

3. Hoger onderwijs

Kan aangegeven worden welke vijf pabo's een negatief resultaat hebben en wat de reden is dat deze vijf wel een negatief resultaat hebben en drie andere niet, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de rapportages *Financiële Staat van het Onderwijs 2017* en *Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs*. Deze leden hebben eerder geconstateerd dat er teveel geld in het onderwijs niet wordt besteed en dus niet in de klas terecht komt. Deze leden vinden dit onacceptabel, zeker in de zware tijd waar het onderwijs nu in zit, met een lerarentekort en hoge werkdruk maar ook voor alle kinderen die onnodig thuiszitten of niet voldoende ondersteuning krijgen vanuit passend onderwijs. Deze leden constateren dat nu ook de onderwijsinspectie de conclusie trekt dat er toenemende reserves zijn door te behoudend begroten en het structureel onderschatten van baten. Deze leden willen de ministers hierover enkele vragen voorleggen.

Algemeen

De leden constateren dat het huidige onderwijssysteem het toelaat dat er over alle sectoren besturen zijn die enorme reserves opbouwen vanuit geld dat bedoeld is voor onderwijs. Tegelijkertijd is er vanuit alle sectoren een roep naar Den Haag om extra geld naar het onderwijs. Precies bij de sectoren waar het meeste protest vanuit komt, zijn de resultaten substantieel. Het primair-, voortgezet – en wetenschappelijk onderwijs hebben vanaf 2013 onafgebroken geld overgehouden. Hoewel de leden altijd voorstander zijn van extra onderwijsinvesteringen is er een tanend draagvlak in de samenleving voor deze uitgaven aangezien de middelen niet op de juiste plek komen, namelijk de klas. Wat gaan de ministers doen om een cultuurverandering teweeg te brengen bij de onderwijsbesturen zodat zij minder gaan sparen en te voorzichtig begroten (ook negatief begroten) en betere prognoses stellen in de continuïteitsparagrafen, zo vragen deze leden. Waarom kiezen de ministers voor onderzoek naar begroten en reserves in plaats van concrete acties om het geld beter te besteden? Wat willen de ministers uit dit onderzoek halen, zo vragen deze leden. Wat gaan de ministers doen om medezeggenschapsraden beter te ondersteunen in hun toezichhoudende taak op de begroting, zeker nu de medezeggenschapsraden in het basis – en voortgezet onderwijs instemmingsrecht hebben gekregen op de begroting?

De leden lezen dat de ministers in gesprek gaan met de sectoren en de stakeholders over welke maatregelen nodig zijn om de reserves in verhouding te brengen met de specifieke risico's die men in de sector loopt. Wanneer kan de Minister de Kamer op de hoogte stellen van de uitkomsten van deze gesprekken? Hoe wijkt deze aanpak af van eerdere pogingen om toenemende reserves te remmen, zo vragen de leden.

Funderend onderwijs

De leden lezen dat in het funderend onderwijs opnieuw de reserves zijn toegenomen. Deze leden vinden het een kwalijke zaak dat het systeem ruimte laat aan sommige besturen om het geld niet uit te geven aan onderwijs. Eerder hebben de leden geopperd om onderzoek te doen naar de bekostiging van scholen in plaats van besturen, waarbij samenwerking mogelijk is in de vorm van coöperaties bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, personeelsbeleid en ICT. Op deze wijze komt het mandaat weer te liggen bij de school en de schoolleider in plaats van het bestuur

dat nu een machtig bestuurlijk middenveld creëert waardoor we het contact met de scholen verliezen. Deze leden vragen de Minister hoe de aangenomen motie⁵ wordt uitgevoerd en wanneer de Kamer een uitkomst kan verwachten.

De leden vragen de Minister of hij nu al signalen heeft dat er schoolbesturen zijn die in samenwerking met de medezeggenschapsraden voortvarend aan de slag zijn gegaan om de middelen in te zetten en scherper te begroten. Deze leden constateren dat er dit jaar veel onderzoek in gang wordt gezet maar vragen de Minister of er ook zogenaamde «quick wins» kunnen worden bereikt aangezien al vanaf 2013 jaarlijks de reserve groeit en er positieve resultaten worden geboekt?

De leden lezen dat de vrijwillige ouderbijdrage in het funderend onderwijs tot 25% is gestegen en vinden dit een onwenselijke ontwikkeling aangezien het afbreuk kan doen aan de toegankelijkheid van het onderwijs en segregatie in de hand kan werken.

Kan de Minister een nadere toelichting geven over de spreiding van deze toename; is het een klein aantal scholen met een flinke toename in de ouderbijdrage of is over de meeste scholen de ouderbijdrage gestegen? Is de Minister bereid in gesprek te gaan met de leerlingen, ouders, leraren en besturen wat er achter deze stijging zit? De leden ondersteunen het plan van de Minister om in gesprek te gaan met de VO-raad over de extra kosten van verrijkt onderwijs zoals tweetalig onderwijs en Cambridge English en het effect op de toegankelijkheid. Deze leden kijken uit naar de uitkomsten van het gesprek.

Middelbaar beroepsonderwijs

De leden constateren dat de financiële staat van het middelbaar beroepsonderwijs een positief beeld laten zien; het resultaat ligt dicht bij de 0 en de meeste instellingen hebben een goede financiële positie. Zijn er duidelijke oorzaken te indiceren waardoor in het mbo geen sprake is van overmatige reserves en kunnen hier lessen uit worden getrokken voor andere onderwijssectoren, zo vragen zij.

Hoger onderwijs

De leden constateren dat er grote verschillen zitten tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Waar het hoger beroepsonderwijs scherp begroot en zelfs negatieve resultaten kent en risico's neemt, is dit bij de meeste universiteiten niet het geval. Kan de Minister verklaren wat dit grote verschil tussen deze twee hoger onderwijssectoren veroorzaakt?

De leden hebben tijdens de begrotingsbehandeling al aangekaart dat er te grote reserves zijn bij universiteiten. Geld dat ook uitgegeven had kunnen worden aan kleinere werkgroepen, lagere werkdruk en personeel in vaste dienst. Deze leden constateren dat nu ook de onderwijsinspectie concludeert dat onderwijsbesturen onvoldoende uitleggen hoeveel reserves ze aanhouden en waarom. Als een onderwijsbestuur reserves aanhoudt moet daarbij ook een duidelijke verantwoording zijn over het beleid dat wordt gevoerd rond die reserves. Wat gaat de Minister doen om ervoor te zorgen dat onderwijsbesturen hier duidelijke verantwoording over afleggen?

De leden lezen dat de VSNU⁶ ook als voornemen heeft scherper te gaan begroten, aangezien er nu een onbalans is tussen de goede financiële positie en de financiële nood die op universiteiten wordt ervaren. Wat gaat de Minister eraan doen om deze cultuurverandering zo snel mogelijk te realiseren zodat de algemene reserves geactiveerd kunnen worden en

⁵ Kamerstuk 34 950 VIII, nr. 10.

⁶ VSNU: Vereniging van Universiteiten.

de problematiek op de universiteiten zoals werkdruk, kunnen worden aangepakt?

De leden constateren dat huisvesting een grote kostenpost is voor universiteiten, terwijl de middelen bedoeld zijn voor onderwijs en onderzoek. Zo is in 2009 al door de commissie Don vastgesteld dat universiteiten vastgoed ook kunnen bekostigen via leningen, bijvoorbeeld door schatkistlenen. Kan de Minister verklaren waarom dit advies niet voor een gedragsverandering bij de universiteiten heeft gezorgd? Wanneer kan de Kamer de uitkomsten verwachten van de gesprekken met de raden van toezicht over inzichten rond reserves, zo vragen de leden.

Passend onderwijs

De leden constateren dat ook binnen sommige samenwerkingsverbanden passend onderwijs de reserves elk jaar toenemen. Deze leden vinden het onacceptabel dat de samenwerkingsverbanden reserves aanhouden; dit is geld voor kwetsbare leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Het positieve resultaat van 32 miljoen euro in 2017 waardoor de reserve toenam tot 238 miljoen euro is helemaal wrang omdat op dit moment in Nederland 4.215 leerlingen thuiszitten, er leerlingen zijn die onvoldoende ondersteuning krijgen en leraren extra werkdruk hebben omdat het geld niet de klas bereikt. Kan de Minister verklaren waarom de samenwerkingsverbanden zulke hoge reserves aanhouden? Deze leden menen dat de gezamenlijke schoolbesturen garant staan voor de risico's en de samenwerkingsverbanden daardoor helemaal geen reserves hoeven aan te houden. Graag ontvangen zij een reactie van de Minister. Is de Minister bereid voor het algemeen overleg passend onderwijs van 31 januari 2019 een voorstel uit te werken hoe we de reserves van samenwerkingsverbanden kunnen minimaliseren?

De leden constateren dat het onderzoek van de onderwijsinspectie het beeld bevestigt dat een aantal samenwerkingsverbanden zeer ondermaats functioneert. Wettelijk verplichte taken rond het vaststellen van ondersteuningsprofielen en transparante verantwoording over de middelen worden niet nagekomen, zo constateren deze leden. Zo zijn er samenwerkingsverbanden die onduidelijke doelen opstellen die niet bekend zijn op schoolniveau waardoor de middelen verkeerd worden ingezet. Daarnaast worden de resultaten geboekt onder de algemene reserve waardoor ze uit het publieke zicht raken. Tevens is er nauwelijks overzicht over de behaalde resultaten en de inzet van middelen waardoor zowel de landelijke politiek als de medezeggenschapsraden hun controlerende taak niet kunnen uitvoeren. Bovendien is er sprake van onvoldoende scheiding tussen bestuur en toezicht waardoor ook interne controle is verdwenen. Deze leden horen graag wat de Minister gaat doen naar aanleiding van dit rapport. Komt er handhaving voor de samenwerkingsverbanden die zich niet aan de wet houden, zo vragen deze leden.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het rapport *De Financiële Staat van het Onderwijs 2017* en het rapport *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs* van de onderwijsinspectie en de bijbehorende beleidsreactie van de ministers. Het is goed dat er minder instellingen onder verscherpt toezicht staan, maar toch hebben deze leden zorgen over de bevindingen in deze rapporten. Met name de toegenomen reserves bij schoolbesturen en samenwerkingsverbanden is een groot punt van zorg. Deze rapporten en de beleidsreactie roepen bij de voornoemde leden daarom veel vragen op.

Beleidsreactie

Algemeen

De leden vragen of de ministers nader kunnen uitleggen hoe het kan dat juist in tijden van crisis, een nullijn, een oplopend lerarentekort, veel tijdelijk personeel en een toenemende werkdruk er in het onderwijs sinds 2013 in totaal 2,3 miljard euro aan positief resultaat is geboekt. Kunnen de ministers voor de verschillende sectoren afzonderlijk uiteen zetten wat hier de redenen van zijn? Zijn onderwijsinstellingen waarvan de financiële reserves zijn gegroeid hierop aangesproken? Zo ja, hoe vaak is dit gebeurd, zo vragen deze leden.

De leden hebben meermaals hun zorgen uitgesproken over de toenemende reserves bij schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Deze leden vinden het goed om in de beleidsreactie van de ministers te lezen dat ook zij de gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit bij samenwerkingsverbanden «verbazingwekkend» vinden en de reserves bij schoolbesturen in het funderend onderwijs «opmerkelijk» gezien de problemen waar het onderwijs tegenaan loopt (zoals de werkdruk en het lerarentekort). Vervolgens constateren deze leden dat de ministers voornamelijk inzetten op nader onderzoek en gesprekken met het onderwijsveld. Zien de ministers de mogelijkheid om het beleid aan te passen, ook gezien het feit dat zij de zorgen over de reserves met de leden delen? Zo ja, wat gaat er gebeuren? Deze leden verwijzen hierbij onder andere naar een mogelijke bovengrens aan liquiditeit en een ondergrens aan basisondersteuning (hier komen deze leden later nog op terug).

De leden van deze fractie constateren dat er tussen de onderwijssectoren verschillen zijn in de financiële resultaten. Zo was er binnen het hbo een negatief resultaat, bleef het mbo dichtbij de nul en waren de resultaten in het funderend en wetenschappelijk onderwijs volgens de onderwijsinspectie substantieel. Kan de Minister nader toelichten hoe het komt dat er per onderwijssector zulke verschillen zijn? De voornoemde leden beseffen dat elke sector eigen specifieke kenmerken heeft, maar is het toch mogelijk om van elkaar te leren (bijvoorbeeld van het mbo dat keurig dichtbij de nul blijft)? De voornoemde leden vragen of een dergelijke vergelijking expliciet wordt meegenomen in het onderzoek dat plaats gaat vinden naar de wijze van begroten door besturen en het onderzoek naar de reserves. Kan de Minister nader ingaan op wat onderzocht gaat worden? Wat zullen de onderzoeksvragen zijn? Wordt de onderzoekers ook gevraagd concrete aanbevelingen te geven, zo vragen deze leden. De leden constateren dat er weinig wordt gemeld over de rol van de medezeggenschapsraden. Toetst de onderwijsinspectie in hoeverre medezeggenschapsraden worden betrokken bij het opstellen van de begroting en het goedkeuren en adviseren van de financiële plannen? Zijn leraren, leerlingen, studenten en ouders in de medezeggenschapsraden voldoende toegerust voor hun taken? Worden zij financieel geschoold zoals de motie Westerveld⁷ beoogt? Hoe vaak komt het voor dat een medezeggenschapsraad geen instemming verleent aan het financiële beleid? Wanneer verwacht de Minister dat instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting ook voor het funderend onderwijs van toepassing is, zo vragen de leden.

⁷ Kamerstuk 31 289, nr. 366.

1. Funderend Onderwijs

Financieel goede positie schoolbesturen

De leden vinden het goed om te constateren dat de Minister de zorgen deelt over de stijging van de vrijwillige ouderbijdragen in het funderend onderwijs sinds 2013 met 20% tot 25%. Kunnen door deze stijging steeds minder mensen aan de vrijwillige ouderbijdrage voldoen? Net als de voornoemde leden vindt de Minister dat het niet betalen van de vrijwillige ouderbijdragen niet tot uitsluiting mag leiden. Hij verwijst hierbij naar de afspraken die met de PO-Raad en VO-raad zijn gemaakt. Kan de Minister garanderen dat deze afspraken leiden tot een lagere vrijwillige ouderbijdrage en dat kinderen niet meer worden uitgesloten? Kan de Minister tevens aangeven sinds wanneer en hoe vaak het ministerie, ook voor zijn aantreden, met het onderwijsveld heeft gesproken over knelpunten rond de vrijwillige ouderbijdrage, zo vragen deze leden.

Voorzichtig begroten

De leden constateren dat in verschillende onderwijssectoren en bij de samenwerkingsverbanden (structureel) de reserves worden vergroot. De onderwijsinspectie concludeert dat er een tendens lijkt te zijn van te voorzichtig begroten. Is de Minister bereid om een bovengrens aan liquiditeit van 1,5 (conform de commissie Don) te overwegen. Of ziet de Minister andere, effectievere manieren om deze tendens te keren, zo vragen deze leden.

Samenwerkingsverbanden

De onderwijsinspectie geeft aan dat door samenwerkingsverbanden niet concreet genoeg wordt geformuleerd welke collectieve doelen bereikt moeten worden. Daardoor zijn samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen niet goed in staat om het beleid gericht bij te sturen en betere resultaten te bereiken. «Ze tasten in het duister» volgens de onderwijsinspectie.⁸ Deelt de Minister de opvatting van de leden dat het een zeer ernstige conclusie is dat samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen in het duister tasten om het beleid gericht bij te sturen en betere resultaten te bereiken? Ziet de Minister een rol voor zichzelf weggelegd om de doelen die bereikt moeten worden concreter te formuleren? Is hij bereid hier meer regie te nemen, zo vragen de leden.

Kan de Minister nader uitleggen waarom samenwerkingsverbanden een financiële reserve nodig hebben? Samenwerkende scholen in het samenwerkingsverband hebben namelijk ook allemaal een eigen financiële reserve. Is de Minister van mening dat het goed is dat de aangesloten schoolbesturen garant staan voor de exploitatie van een samenwerkingsverband en dit dus vaker moet gebeuren? Welke actie onderneemt hij op dit vlak, zo vragen deze leden.

Samenwerkingsverbanden hebben grote reserves opgebouwd en de reserves blijven maar groeien.⁹ De leden vinden de conclusie van de onderwijsinspectie zeer zorgelijk dat samenwerkingsverbanden regelmatig «in het geheel niet weten waar ze het opgespaarde geld concreet aan zullen besteden».¹⁰ Deze leden vinden dit onbegrijpelijk gezien de

⁸ Inspectie van het Onderwijs (2018), *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs*.

⁹ De reserves van de samenwerkingsverbanden groeiden in 2015 met 82 miljoen euro, in 2016 met 49 miljoen euro en in 2017 met 32 miljoen euro. Het eigen vermogen groeide in 2017 naar 238 miljoen euro.

¹⁰ Inspectie van het Onderwijs (2018), *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs*.

vele signalen over te weinig ondersteuning voor het passend onderwijs in de klas. Tot welke concrete oplossingen denkt de Minister dat een gesprek in verschillende regio's hierover gaat leiden? Is er niet meer nodig dan een dergelijk gesprek? Wat kan de Minister verder doen om ervoor te zorgen dat het opgespaarde geld in de scholen en klassen terecht komt, zodat leerlingen beter ondersteund worden en de werkdruk van leerkrachten afneemt, zo vragen deze leden.

De leden vragen tevens of een landelijke norm voor basisondersteuning zou helpen om gerichte doelen te formuleren en tot minder reserves zou leiden. Is de Minister het met deze leden eens dat samenwerkingsverbanden op deze manier meer sturing hebben waar ze de middelen aan moeten besteden? Is de Minister bereid om hier nader onderzoek naar te doen en dit mee te nemen in de gesprekken die hij in verschillende regio's gaat voeren, zo vragen deze leden.

De leden vragen wat de Minister ervan vindt dat een reden voor het aanhouden van reserves bij de samenwerkingsverbanden de negatieve verevening binnen het passend onderwijs is. Deze samenwerkingsverbanden geven aan dat, als de compensatie die hiermee gemoeid gaat in 2020 stopt, zij deze middelen nodig hebben om de ondersteuning op niveau te houden. Kunnen zij dat dan met de reguliere bekostiging van 2020 niet, zo vragen deze leden.

De leden vragen tevens of de Minister de mening van de onderwijsinspectie deelt dat als samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen niet duidelijk kunnen maken hoe het geld voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte wordt ingezet, het draagvlak voor het passend onderwijs aangetast dreigt te worden.

Het rapport *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs* geeft vijf aanbevelingen. De leden vragen de Minister te reageren op deze aanbevelingen.

Deze leden vragen tevens of de Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de gesprekken die de Minister met het onderwijsveld voert over het voornoemde rapport. Als dit het geval is, wanneer zal de Kamer worden geïnformeerd, zo vragen deze leden.

2. Middelbaar beroepsonderwijs

De leden zijn tevreden te zien dat de meeste mbo-instellingen in een goede financiële positie verkeren. De leden van de voornoemde fractie delen wel de zorgen van de onderwijsinspectie over de financiële continuïteit van de aoc's. De leden vragen welke afspraken de Minister met de onderwijsinspectie heeft gemaakt om de continuïteit te waarborgen. Op welke manier gaat de onderwijsinspectie een vinger aan de pols houden bij deze aoc's, zo vragen de leden.

3. Hoger onderwijs

De leden vragen nader toe te lichten hoe het komt dat er in het wetenschappelijk onderwijs een positief resultaat is gerealiseerd, terwijl er juist voorinvesteringen beloofd waren. Ligt daarmee een negatiever resultaat dan niet voor de hand, zoals in het hbo? Waarom zit er op dit punt zo'n duidelijk verschil tussen deze twee sectoren? In hoeverre is een verklaring voor deze reserve het gegeven dat universiteiten financiële middelen sparen om in de nabije toekomst grote investeringen te doen? Kan de Minister kwantificeren hoeveel vrij besteedbaar geld op de plank blijft liggen bij universiteiten?

Een andere reden dat de voornoemde leden het zorgelijk vinden dat er geld op de plank blijft liggen, is dat tegelijkertijd de werkdruk hoog is en er veel mensen op tijdelijke contracten zitten. Deze leden constateren dat de Minister het met hen eens is dat er meer mensen in vaste dienst moeten worden genomen. Welke actie gaat zij ondernemen om dit voor

elkaar te krijgen? Hanteert de Minister een streefaandeel van medewerkers in vaste dienst, zo vragen deze leden. In de brief is te lezen dat universiteiten gebruik kunnen maken van schatkistbankieren om grotere investeringen te realiseren. De leden van de fractie vragen of bestuurders en toezichthouders hiervan voldoende op de hoogte zijn. Tevens vragen deze leden hoeveel Nederlandse studenten gebruik maken van het collegegeld voor de tweede studie. Hoeveel betalen studenten hiervoor gemiddeld en wat is het verschil in het aantal studenten dat een tweede opleiding in de zorg en gezondheidssector volgt tussen 2005 en nu, zo vragen deze leden.

Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs

Samenvatting

De leden zijn zeer positief dat de onderwijsinspectie extra inzicht heeft verschaft in de besteding van de middelen voor passend onderwijs in het primair onderwijs. Het is goed dat de ondersteuningseuro tot in de klas is gevolgd. Deze leden vragen of dit ook inzicht heeft gegeven in het besluitvormings- en beleidsproces. Is door elke euro te volgen bijvoorbeeld ook iets te zeggen over hoe lang procedures voor extra ondersteuning duren en hoeveel mensen hierover besluiten, zo vragen deze leden.

In enkele gevallen is onderwijsgeld naar de jeugdzorg gegaan. De leden vragen of bekend is wat de reden hiervoor was? Vond dit plaats in gemeenten met tekorten op het budget voor de jeugdzorg, of zijn er andere redenen? Is bekend of dit vaker voorkomt, zo vragen deze leden.

2.3 Extra ondersteuningsbehoefte van leerlingen

De leden van deze fractie lezen dat er veel meer ontwikkelingsperspectieven zijn vastgesteld (1.412) dan geregistreerd in BRON¹¹ (377). Klopt het dat dit geen gevolgen heeft gehad voor de ondersteuning van leerlingen en de bekostiging? Heeft dit wel andere gevolgen gehad voor beleid? Was het Ministerie van OCW ten onrechte in de veronderstelling dat het aantal ontwikkelingsperspectieven lager lag? Het lijkt erop dat een belangrijke reden een gebrek aan kennis is: 40% van de scholen en maar liefst 80% van de besturen veronderstelde een automatische koppeling tussen het leerlingvolgsysteem en BRON. Waarom hebben zoveel scholen en schoolbesturen deze veronderstelling? Is bekend of ook op andere vlakken noodzakelijke kennis over passend onderwijs achterblijft bij scholen en schoolbesturen, zo vragen deze leden.

2.5 Verdeling van financiële middelen

De leden vragen of het bekend is hoe vaak het in het hele land voorkomt dat een schoolbestuur een ander model heeft voor de verdeling van de ondersteuningsmiddelen dan het samenwerkingsverband.¹² Wat zegt dit over het draagvlak bij schoolbesturen voor het gehanteerde model door het samenwerkingsverband. Hoe beoordeelt de Minister dat zowel samenwerkingsverbanden als schoolbesturen het schoolmodel als belangrijkste model zien? In hoeverre is het mogelijk, dat bij een volledig schoolmodel, de middelen vanuit het Rijk rechtstreeks naar de schoolbesturen gaan (dus zonder tussenkomst van het samenwerkingsverband)? Welke knelpunten ziet de Minister hierbij, zo vragen deze leden.

¹¹ BRON: Basisregister Onderwijs.

¹² Er zijn drie basismodellen voor samenwerkingsverbanden om de extra ondersteuning te regelen: het schoolmodel, het expertisemodel en het leerlingmodel.

2.6 Omvang van risicobuffers bij samenwerkingsverbanden

De onderwijsinspectie heeft geen duidelijke onderbouwing gezien waarom het ene samenwerkingsverband met een hoog eigen vermogen en het andere met een heel laag eigen vermogen kan functioneren. Wat is de reflectie van de Minister op dit grote verschil? Zou dit te maken kunnen hebben met verschillende verdeelmodellen die de samenwerkingsverbanden hanteren? Is hij bereid dit nader te onderzoeken, zo vragen de leden.

3.1 Inzet van ondersteuningsmiddelen

De leden constateren dat de administratieve lasten per verdeelmodel erg verschillen. Hoe groot vindt de Minister dat de administratieve lasten en andere lasten (als ICT en adviseurs) mogen zijn? Zijn hier afspraken met de samenwerkingsverbanden over gemaakt? Wat vindt de Minister ervan dat 70% van de onderzochte schoolbesturen en schooldirecteuren aangeven dat zij basisbekostiging hebben ingezet voor passend onderwijs (wat hier dus niet voor bedoeld is)? Een belangrijke reden is dat de administratieve last niet opweegt tegen de vergoeding die ze via het samenwerkingsverband krijgen. Is meer bekend over de grootte van dit probleem? Hoeveel middelen worden er in zijn geheel uit de basisbekostiging voor passend onderwijs gehaald en hoe vaak is de administratieve last de reden om dit te doen? Als dit niet bekend is, is de Minister bereid hier nader onderzoek naar te doen, zo vragen deze leden.

3.2 Onder- en/of overbesteding

De leden vragen nader uiteen te zetten hoe het kan dat bij 90% van de onderzochte samenwerkingsverbanden het exploitatieresultaat beter uitpakte dan vooraf verwacht. Wordt ook dit nader onderzocht, zo vragen deze leden.

3.3 Doeltreffend en doelmatig

De leden vragen wat de Minister ervan vindt dat het lastig wordt gevonden om de doelmatigheid te bepalen door de afwezigheid van een wettelijk normenkader. Is hij bereid de mogelijkheid voor een dergelijk wettelijk kader nader te onderzoeken, zo vragen deze leden.

4.2 Intern toezichthoudend orgaan

De leden constateren dat de interne toezichthouder geen enkele keer in de onderzochte jaarverslagen een verantwoording heeft gegeven over de doelmatige en rechtmatige aanwending van rijksmiddelen (hoewel dit wel wettelijk verplicht is). Ook blijkt dat toezichthouders vaak op de stoel van de bestuurders gaan zitten. Deelt de Minister hiermee de mening dat het huidige toezicht niet altijd voldoende is, zo vragen deze leden. In het regeerakkoord staat: «Om ervoor te zorgen dat middelen voor passend onderwijs ook echt in de klas terecht komen, komt er onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden.» Wat vindt de Minister van de reactie van de toezichthouders in het onderzoek van de onderwijsinspectie dat het zwaarder optuigen van het interne toezicht leidt tot meer bureaucratie? In het algemeen zijn de leden het ermee eens dat het toezicht onafhankelijk moet zijn. Wel vragen zij of bekend is hoe voor alle 152 samenwerkingsverbanden de onafhankelijke leden worden geworven. De leden constateren dat het huidige interne toezicht bij samenwerkingsverbanden niet altijd functioneert zoals bedoeld en dat dit extra moet worden opgetuigd met onafhankelijke leden conform het regeerakkoord. Deze leden zijn benieuwd wat de Minister vindt van een systeem zonder

samenwerkingsverbanden, maar met een goed intern toezicht en medezeggenschap bij scholen en besturen. Zou dit uiteindelijk leiden tot een beter toezicht en minder bureaucratie, zo vragen deze leden.

Financiële Staat van het Onderwijs 2017

1.2 Primair onderwijs

Personeelslasten vormen het grootste deel van de totale lasten, namelijk 81%. Het overige deel van de lasten zijn huisvestingslasten (7%), afschrijvingen (3%) en overige lasten (9%). Dit zijn de totale lasten binnen het hele primair onderwijs. De leden vragen hoeveel schoolbesturen significant afwijken deze verdeling. Zijn er bijvoorbeeld schoolbesturen die een stuk kleiner gedeelte van de middelen aan personeelslasten uitgeven en meer aan huisvesting, zo vragen deze leden.

Is bekend hoeveel middelen er jaarlijks worden besteed aan excellente scholen (po¹³, vo¹⁴ en (v)so¹⁵)? Hoe groot zijn de lasten voor het personeel om een dergelijk predicaat te bemachtigen, zo vragen deze leden.

1.3 Voortgezet onderwijs

Personeelslasten vormen ook het grootste deel van de totale lasten in het voortgezet onderwijs, namelijk 79%. Het overige deel van de lasten zijn huisvestingslasten, afschrijvingen en overige lasten. Dit zijn de totale lasten binnen het hele voortgezet onderwijs. De leden vragen hoeveel schoolbesturen significant afwijken deze verdeling. Zijn er bijvoorbeeld schoolbesturen die een stuk kleiner gedeelte van de middelen aan personeelslasten uitgeven en meer aan huisvesting, zo vragen deze leden.

1.5 Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

De leden vragen hoe het komt dat het bij dertien samenwerkingsverbanden niet is gelukt om te voldoen aan de nieuwe voorschriften over het in beeld brengen van de financiën en dat de accountants hier geen opmerking over hadden.

1.7 Hoger beroepsonderwijs

De leden van de fractie vragen wat de reden is dat de resultaten van de verschillende pabos zo uiteen lopen.

2.4 Ontwikkeling van het personeelsbestand

De leden vragen of de Minister nader kan toelichten waarom het percentage niet-vast personeel in het primair onderwijs toeneemt en in het mbo zo hoog is. Wat zijn deze percentages in het hoger onderwijs? Gezien de grote reserves in het funderend onderwijs en het lerarentekort liggen meer vaste aanstellingen voor de hand. Wat doen de ministers om het aantal vaste aanstellingen in het onderwijs te bevorderen, zo vragen deze leden.

2.5 Financiële bijdragen ouders en leerlingen/studenten

De leden maken zich zorgen over de gestegen ouderbijdrage. Deze leden merken op dat het voorkomt dat leerlingen toch worden uitgesloten van

¹³ po: primair onderwijs.

¹⁴ vo: voortgezet onderwijs.

¹⁵ (v)so: (voortgezet) speciaal onderwijs.

activiteiten als de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald. Heeft de onderwijsinspectie signalen dat dit toeneemt? De leden delen tevens de analyse van de onderwijsinspectie dat ouders zich vaak onder druk gezet voelen om de bijdrage te betalen. Heeft de onderwijsinspectie signalen dat dit de afgelopen jaren is toegenomen? Ook vragen deze leden of het aantal vragen door ouders aan de onderwijsinspectie over de vrijwillige ouderbijdrage de laatste jaren is toegenomen.

De leden vragen of bij de onderwijsinspectie bekend is aan welke posten de ouderbijdrage wordt besteed. Is dit naast zaken als schoolreisjes, ook de inzet van extra vakleerkrachten of onderwijsassistenten, zo vragen deze leden. Kan er een uitsplitsing komen naar kostensoort (zoals bijdrage aan informatiedragers als laptops en notebooks, buitenlandreizen, maaltijden en schoolactiviteiten), zo vragen deze leden.

De leden constateren dat de gemiddelde vrijwillige ouderbijdrage in het funderend onderwijs is toegenomen (naar 50 euro in het po en 204 euro in het vo). Het gaat hier om gemiddelden, maar bij deze leden zijn ook behoorlijke uitschieters bekend. Heeft de onderwijsinspectie ook cijfers van afzonderlijke schoolbesturen? Wat is de hoogte van de hoogste ouderbijdragen die worden gevraagd in het primair- en voortgezet onderwijs. Is het mogelijk de hoogste tien afzonderlijke bedragen per sector te noemen, zo vragen deze leden.

2.8 Wet normering topfunctionarissen

De leden constateren dat toch bijna 60 instellingen hogere bezoldigingsklassen heeft dan de regeling hierover voorschrijft. Wat is hier de reden voor en om hoeveel extra bezoldiging gaat het in totaal? Wat doet de Minister om ervoor te zorgen dat dergelijke overschrijdingen niet meer voorkomen, zo vragen deze leden.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de rapportages *Financiële staat van het Onderwijs 2017* en *Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs*. Zij hebben daar nog vragen over.

Algemeen

De leden vinden het zeer zorgelijk en onwenselijk dat er veel publiek geld bedoeld voor onderwijs op de plank blijft liggen bij onderwijsbesturen. Zij zijn zich ervan bewust dat ook scholen moeten sparen voor bepaalde uitgaven of reserves aanleggen voor eventuele tegenvallers, maar dit zou tot een noodzakelijk maximum beperkt moeten worden. Dat het Nederlandse onderwijs er financieel goed voor staat is wat de leden betreft duidelijk als we de reserves bekijken. Maar vindt de Minister dat het Nederlandse onderwijs er op andere vlakken ook goed voor staat, bijvoorbeeld als het gaat om toenemende segregatie, het zogenaamde passend onderwijs en het oplopende lerarentekort? Is de Minister het eens met de leden dat geld voor onderwijs daadwerkelijk in de klas terecht moet komen en dit nu niet altijd het geval is gezien de torenhoge reserves in de verschillende onderwijssectoren? Kan de Minister zijn antwoorden toelichten? Ook vragen de leden hoe de Minister staat ten opzichte van een maximum stellen aan de reserves die schoolbesturen mogen hebben. Welke andere mogelijkheden ziet hij om de reserves tot een noodzakelijk maximum te beperken?

Econometrist Hans Duijvestijn stelt dat schoolbesturen wettelijk niet meer dan 1,5 keer de korte termijnverplichtingen in kas mogen hebben, maar dat 94% van de schoolbesturen in het basisonderwijs meer in kas heeft

dan de norm voorschrijft.¹⁶ Daarnaast geeft hij aan dat als de liquiditeit wordt teruggebracht naar 1,5 er 1,6 miljard euro overblijft, zonder dat dit de bedrijfsvoering van die onderwijsinstellingen in gevaar brengt. Als daar 300 miljoen euro aan financiële activa wordt bijgeteld, komt hij tot 1,9 miljard euro aan overbodige reserves. Deelt de Minister deze analyse? Ziet de Minister de maximale toegestane vermogens als toereikend? Wat gaat de Minister doen aan de overschrijding van deze grens, zo vragen de leden.

1. Funderend onderwijs

Financieel goede positie van de schoolbesturen

Ook de leden vinden de stijging van de gemiddelde vrijwillige ouderbijdrage sinds 2013 zeer zorgelijk. Wat is de reactie van de Minister op de nieuwe richtlijn die is vastgesteld op de ledenvergadering van de PO-Raad¹⁷ en het uitgangspunt dat geformuleerd is op de ledenvergadering van de VO-raad¹⁸ betreffende de vrijwillige ouderbijdrage? Is de Minister het ermee eens dat wetgeving alsnog noodzakelijk is, aangezien het al jaren bij afspraken blijft en er elk jaar weer leerlingen worden uitgesloten van schoolreisjes, vieringen en dergelijke? Deelt de Minister met de leden dat een wet alleen scholen raakt die alsnog leerlingen blijven uitsluiten als de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald en scholen die geen leerlingen uitsluiten door kunnen gaan met wat zij doen? Is de Minister het eens dat door middel van wetgeving er daadwerkelijk gehandhaafd kan worden indien scholen zich niet houden aan de afspraken omtrent de vrijwillige ouderbijdrage? Kan de Minister zijn antwoorden toelichten? De Minister wil graag in gesprek met de VO-raad over het voorbehoud voor specifieke vormen van onderwijs en wat dit zou betekenen voor de toegankelijkheid van deze onderwijsvormen. Wat betekent dit voorbehoud dat de VO-raad maakt voor de toegankelijkheid van deze onderwijsvormen volgens de Minister? Acht hij het wenselijk dat door het verplicht stellen van een bijdrage voor specifieke vormen van onderwijs, zoals tweetalig onderwijs of sportklassen, er segregatie en kansenongelijkheid ontstaan binnen de school? Zouden wat de Minister betreft niet alle leerlingen, ongeacht wat hun ouders verdienen, de kans moeten krijgen om ook deze speciale onderwijsvormen te volgen? Welke mogelijkheden ziet hij hiertoe? Is de Minister zich bewust van het feit dat scholen die een vrijwillige ouderbijdrage van honderden euro's vragen alsnog een drempel opwerpen voor ouders met een smallere beurs, ondanks dat de vrijwillige ouderbijdrage vrijwillig is? Wat is de reactie van de Minister op het artikel van het Algemeen Dagblad van 4 januari jl.¹⁹ waarin een schooldirecteur stelt dat goed onderwijs niet mogelijk is met het geld dat vanuit het Rijk komt en zij daarom 1.450 euro per jaar aan vrijwillige ouderbijdrage vragen voor onder andere kleine klassen en vakdocenten? Is de Minister het hiermee eens? Wat doet dit met de toegankelijkheid van het onderwijs? Hoe verhoudt deze uitspraak zich tot de reserves die schoolbesturen aanhouden, zo vragen de leden aan de Minister

¹⁶ https://www.telegraaf.nl/nieuws/3005925/school-kan-extra-loon-makkelijk-betalen?utm_source=t.co&utm_medium=referral&utm_campaign=twitter.

¹⁷ <https://www.poraad.nl/ALVnajaar2018>.

¹⁸ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/algemene-ledenvergadering-uitsluiting-vanwege-ouderbijdrage-ongewenst>.

¹⁹ <https://www.ad.nl/den-haag/scholen-vragen-steds-meer-ouderbijdrage~af9b0e36/>.

Samenwerkingsverbanden

De leden zijn het met de Minister eens dat het zorgelijk en onwenselijk is dat er zoveel geld niet wordt uitgegeven door samenwerkingsverbanden, terwijl nog steeds duizenden kinderen niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben of zelfs thuis zitten zonder onderwijs. Ook dit is echter niet nieuw. De leden betwijfelen dan ook of gesprekken hierover voeren in de verschillende regio's in het land tot het gewenste resultaat leidt, namelijk dat geld dat nu op de planken ligt daadwerkelijk gaat naar kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Wat is de Minister bereid te doen om de hoogte van de reserves bij samenwerkingsverbanden naar beneden te brengen? Hoe staat hij ten opzichte van het vaststellen van een noodzakelijk maximum aan reserves voor samenwerkingsverbanden, zeker gezien het feit dat samenwerkingsverbanden ten opzichte van schoolbesturen relatief weinig risico lopen en vrijwel geen langlopende verplichtingen aan hoeven te gaan? Hoe staat de Minister ten opzichte van de aanbevelingen die de onderwijsinspectie doet in het onderzoek *Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs*, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief. Zij verbazen zich over de toegenomen reserves in het funderend onderwijs en delen de mening van beide bewindslieden dat sparen geen doel op zich mag zijn. Zij betwijfelen echter of de proactieve benadering van schoolbesturen door sectorraden om hen aan te sporen hun reserves in te zetten en de gesprekken die de Minister voor BVOM²⁰ in verschillende regio's in het land zal gaan voeren, effectief zullen zijn om de reserves terug te brengen tot reële proporties. Welke afrekenbare doelen ten aanzien van de besteding van reserves staan de bewindslieden voor ogen?

Het baart de leden zorgen dat het LECSO²¹ recentelijk moest signaleren dat speciale basisscholen het afgelopen jaar ruim tweeduizend leerlingen erbij hebben gekregen, dat wat passend onderwijs betreft de rek eruit is op gewone basisscholen, die toch al worstelen met te grote klassen en te weinig leerkrachten, maar dat samenwerkingsverbanden steeds meer hun eigen regels maken en in paniek kinderen veel te laat hulp bieden die dezen nodig hebben, om zo de kosten te drukken. Hoe beoordelen de bewindslieden deze paniek, mede in het licht van de gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit die bij samenwerkingsverbanden groter zijn dan bij schoolbesturen in het primair- en voortgezet onderwijs? Delen de bewindslieden het oordeel van LECSO: «We zijn schadelijk bezig»?²² Wat klopt er in dit licht van de conclusie van het rapport *Zicht op de besteding van middelen voor passend onderwijs*: «Het goede nieuws is dat wij geen aanwijzingen hebben dat leerlingen met een behoefte aan extra ondersteuning deze niet hebben gekregen»? Vergoelijkt dit rapport hiermee de hulp die kinderen veel te laat krijgen onder het motto: beter laat dan nooit? Waarom kiest de regering er niet voor om met samenwerkingsverbanden gerichte afspraken te maken over een maximale omvang die op de reserve staat?

Begin 2018 schetste de onderwijsinspectie een zorgelijk beeld over de toekomstbestendigheid van de aoc's. Na een éénmalige toevoeging van 11 miljoen euro aan de lumpsum voor deze aoc's in 2018, ontvangen vanaf 1 januari 2019 alle mbo-instellingen een gelijke bekostiging. De onderwijsinspectie blijft echter bijzondere aandacht besteden aan de

²⁰ BVOM: Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

²¹ LECSO: Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs.

²² «Weer meer kinderen naar speciaal onderwijs» in Algemeen Dagblad, 3 januari 2019 (<https://www.ad.nl/binnenland/weer-meer-kinderen-naar-speciaal-onderwijs~ab23cb3a/>).

financiële continuïteit van de aoc's. Betekent dit dat er in de toekomst toch rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van ongelijke bekostiging, zo vragen de leden. Geldt zoiets eventueel ook bij de uitkomsten van het onderzoek naar de kwetsbaarheid van kleinere mbo-instellingen? De bewindslieden stellen dat met de middelen studievoorschot fors wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs. De leden hebben dit ook altijd gezien als voorwaarde bij de invoering van het sociaal leenstelsel zodat studenten zeker kunnen zijn van de beloofde investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Begin 2018 was de Algemene Rekenkamer echter kritisch over de mate waarin de eerder afgesproken voorinvesteringen in het hoger onderwijs waren gerealiseerd. Nu worden de eerste overzichten met kwantitatieve en kwalitatieve informatie op het niveau van stelsel en van de instellingen begin 2019 opgesteld. Wordt de Kamer straks ook geïnformeerd over de mate waarin de lokale medezeggenschap zich bij instellingen herkent in de voorstelling van zaken die deze overzichten geven? Hoe en op welke termijn zal dit geschieden, zo vragen de genoemde leden.

II Reactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media